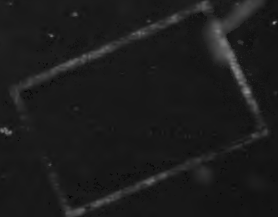
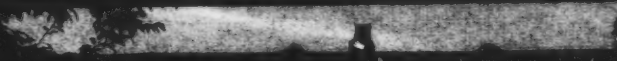


**CONSULTATION ON
INNOVATIVE USES OF PUBLIC
MORTGAGE LOAN INSURANCE**



CONSULTATION ON **INNOVATIVE USES OF PUBLIC** **MORTGAGE LOAN INSURANCE**

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) offers a wide range of housing-related information. For details, contact your local CMHC office.

CMHC subscribes to the sustainable development theme of the federal government. Quantities of our publications are limited to market demand; updates are produced only when required; and recycled or environmentally friendly stock and environmentally safe inks are used wherever possible.



Canada

Canada  125

CONTENTS

1. Introduction	1
2. Consultation Process	3
3. Home Equity Conversion	
3.1 Background	4
3.2 Policy Framework	7
3.3 Achieving Policy Framework	9
3.4 Summary	15
4. Shared Equity Financing	
4.1 Background	17
4.2 Potential Insurance Parameters	18
4.3 Summary	20
5. Invitation	22
Appendices	
A. Canadian Experience with Home Equity Conversion	23
B. Shared Equity Financing Plans in Canada and Abroad	25

INTRODUCTION

National Housing Act (NHA) mortgage loan insurance has been the federal government's basic instrument for the creation, maintenance and refinement of the housing finance system in Canada for 38 years. NHA insurance ensures equal borrower access to home loans in all parts of the country through general cross-subsidization of premiums and fees. The insurance facilitates innovations in housing finance and promotes competition in the mortgage market, while achieving its mandated financial self-sufficiency over the long run.

The federal government reviews NHA insurance from time to time because the needs of mortgage borrowers and the market within which these needs are met are fluid. The last such review was conducted in 1986. Through an extensive process of public consultation, new products and procedures were adopted the following year.

This paper has been prepared by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), the housing agency of the federal government. CMHC wants to begin a dialogue with Canadians about NHA insurance of two new housing finance alternatives: home equity conversion to enable older homeowners to cash in home equity while remaining in their own home, and shared equity financing as a funding source for downpayment and/or interest-rate relief. In the fall of 1990, participants in the first-ever Canadian Housing Finance Conference showed considerable interest in these alternative mortgage instruments.

The consensus of opinion to emerge in the coming months will send a strong message, through CMHC, to the federal government about whether or not Canadians want their public mortgage loan insurance to facilitate these new housing finance alternatives and how such insurance should be broadly structured.

The ideas and proposals put forward in this paper are guided by two basic principles. Because housing finance is in the federal domain, the national standards embodied in the NHA should be part of the policy framework, therefore ensuring that Canadians everywhere can derive equal potential benefit from NHA insurance. Moreover, the fundamental characteristic of NHA insurance as a commercially viable enterprise competing fairly in the marketplace at no cost to the federal government should be preserved.

The substantive aspects of NHA insurance of home equity conversion and shared equity financing represent ideas in some cases and proposals in others. These different approaches are necessary because CMHC does not have answers to all the questions. Therefore, the consultation results are expected to provide assistance to CMHC in converting ideas into proposals and in refining proposals into recommendations.

2

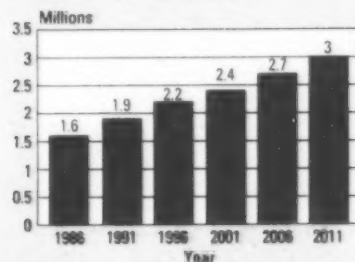
CONSULTATION PROCESS

CMHC wishes to keep the public informed of work now under way on two potential innovative uses of NHA insurance. Through this paper, CMHC invites consumers, including seniors organizations, financial institutions, the housing industry, provincial, territorial and municipal governments, and other interested associations and individuals to participate in the consultation. Those who wish to respond are invited to write directly to CMHC by August 31, 1992.

In recent years, consensus building has been a critical variable in the formulation of federal housing policies, and this consultation is no exception. NHA insurance has had an impressive record of leveraging the private sector to help housing consumers to meet their financing needs with their own resources. That is the historical context within which the upcoming open and extensive dialogue with the key players will take place.

CMHC will synthesize and use the results of this consultation as an input into the recommendations which will be made to the Minister of Public Works, who is responsible for CMHC. This will be followed by a submission to Cabinet toward the end of 1992.

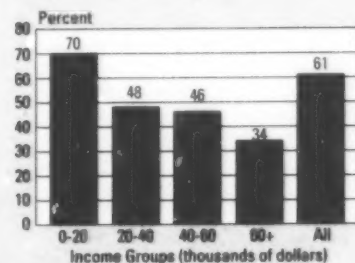
Figure 1. Projection of the Number of Households Aged 65 and Over



Source: Statistics Canada 1990.

The number of households with head aged 65 and over is projected to increase by 60 per cent in 20 years, from 1.9 million in 1991 to 3 million in 2011. Over the same period, the total number of households is projected to increase by 36 per cent.

Figure 2. House Value as a Percentage of Total Assets of Seniors



Source: Statistics Canada 1984.

The house is the main asset of owner households aged 65 and over, as it represents, in aggregate terms, over 60 per cent of their total wealth.

3.1 BACKGROUND

Financing Needs of Older Homeowners

By the year 2000, Canadians aged 65 and over will make up 14 per cent of the population, compared with 11 per cent now. Nine in ten older Canadians live in their own homes rather than in institutions. Typically, older Canadians own their own homes (65 per cent), and most of these homes (90 per cent) are mortgage-free. Home equity is often the single most important source of wealth for these 936,000 older homeowners — especially those who have modest incomes.

According to a survey conducted for CMHC in 1987, three-quarters of older Canadians would prefer to stay in their own homes as long as possible. Twenty per cent indicated that they would consider cashing in home equity to pay for in-home care to eliminate or postpone the need to be institutionalized.

Income after retirement typically drops 30 per cent or more. As a result, people who own homes and are unable to afford the same pre-retirement level of housing may need to sell their home and buy or rent more affordable shelter. The conversion of home equity into cash can be used to hold off that need. It can also create a ready cash source to enable those who do not have an affordability problem to fund, for example, in-home care services, which would otherwise result in the sale of their home against their best long-term interest.

The availability of home equity conversion in Canada is at the initial stage (see Appendix A for details). In the United States, the Department of Housing and Urban Development is currently facilitating home equity conversion through Federal Housing Act mortgage insurance as a demonstration project.

Home Equity Conversion

Home equity conversion is commonly understood to be the generation of cash by borrowing against home equity from a lender. The home is mortgaged by the borrower to provide an interest to the lender. The

borrower retains occupancy rights until the loan has to be repaid because the cash is generated from home equity through a mortgage loan, rather than through the sale of the home.

A loan to withdraw home equity is not so different from a loan to finance the purchase of a home, the major exception being in the manner of loan repayment. A loan to finance the purchase of a home increases home equity as the loan is paid down, while a loan to withdraw home equity reduces equity as the loan balloons because of the deferral of loan payments. A mortgage loan to withdraw home equity builds debt and, for that reason, it is sometimes called a reverse mortgage loan.

Home Equity Conversion Lending

The purchase of a home in Canada is typically financed by the equal payment mortgage (EPM). Under the EPM, the borrower must make a series of equal monthly payments to the lender reflecting the borrowing cost during the term governing the rate of interest (usually from 6 months to 10 years) while the loan is being amortized so that the mortgage debt is fully repaid within the amortization period of the loan (usually 25 years).

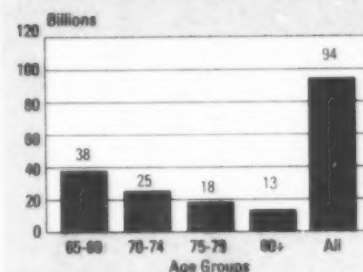
By contrast, a mortgage loan to convert home equity into cash does not have a scheduled loan amortization and involves no periodic mortgage payments. The accrued interest is added, from time to time, to the original loan amount. The reimbursement of the original loan and the accrued interest take the form of a lump sum, balloon payment when it becomes due. The funds to discharge the balloon payment mortgage (BPM), upon which home equity conversion is based, are expected to come from all or a portion of the net sale proceeds of the mortgaged property. This completes the withdrawal of home equity.

Balloon Payment Mortgage

The relative characteristics of the EPM and the BPM are illustrated in the following example. Suppose the loan amount is \$50,000, the rate of interest is 10 per cent, and the period of reimbursement is 20 years. Under the EPM, the monthly payment is \$475.83, for a total of \$114,199 over 20 years, \$64,199 of which represents the interest cost. Under the BPM, because loan reimbursement is deferred, the same \$50,000 will balloon to \$351,999 in 20 years, \$301,999 of which represents the interest cost.

As a general rule, at a certain level of home equity conversion chosen by the borrower, the corresponding amount of cash is determined in a manner such that, given the rate of interest on the loan and the assumed rate of property appreciation, the balloon payment as of the expected due date,

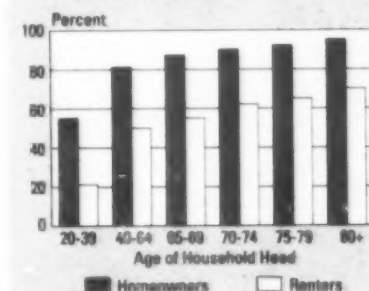
Figure 3. Home Equity by Age Group



Source: Statistics Canada 1986.

Home equity of all owner households with head aged 65 and over was valued at \$94 billion in 1986.

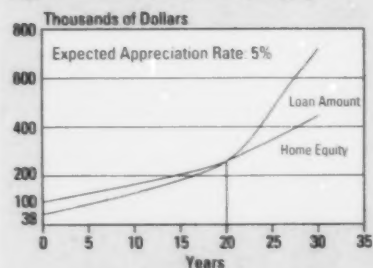
Figure 4. Mobility of Canadian Households Did Not Move in Five Years



Source: Statistics Canada 1990.

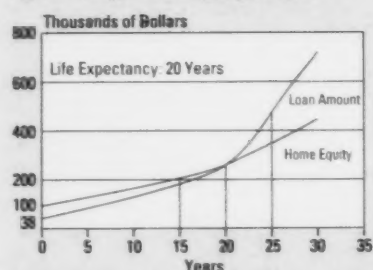
Home equity conversion is intended for those who do not wish to move. In 1990, over 90 percent of owner households with head aged 65 and over had not moved in five years.

Figure 5. Balloon Payment Mortgage



At a 10 percent interest rate, a 5 percent appreciation rate, and a 20-year life expectancy, the conversion of \$100,000 home equity would generate cash of almost \$38,000. After 20 years, both the loan and the appreciated home equity would balloon to \$265,330.

Figure 6. Impact of Longevity Risk



Suppose the house price appreciation rate is 5 percent and the interest rate is 10 percent. If longevity is five years longer than expected, the loan amount will exceed the appreciated home equity by \$83,559. If longevity is five years less than expected, the loan amount will be \$45,003 less than the appreciated home equity.

plus incidental expenses, should not exceed the then prevailing market value of the mortgaged home securing the loan.

For example, suppose the rate of interest is 10 per cent, the mortgaged home is assumed to appreciate 5 per cent a year and the BPM is expected to be due in 20 years. The cash corresponding to the conversion of \$100,000 of home equity, before taking incidental expenses into account, is \$37,689. While the 10 per cent rate of interest will cause the loan to balloon from \$37,689 to \$265,330 in 20 years, the \$100,000 of home equity, appreciating 5 per cent annually, will increase to \$265,330 in the same number of years, thus matching the ballooned loan amount.

Lending Risk of Balloon Payment Mortgage

In practice, the rate of interest may not be constant during the loan period, the actual appreciation may be larger or smaller than the assumed level, and the BPM may mature earlier or later than the anticipated due date. Consequently, the balloon payment may be larger or smaller than the underlying security. If the underlying security does not cover the balloon payment, on account of higher mortgage interest rates or insufficient property appreciation or prolonged loan maturity, the lender would suffer a financial loss. Mortgage loan insurance transfers that risk, for a premium, from the lender to the insurer.

Public Mortgage Loan Insurance

Governing regulations prohibit most financial institutions in Canada from making high-ratio mortgages, presently defined as lending in excess of 75 per cent of the property value, unless these loans are insured under the NHA or unless the amount of the mortgage that exceeds the prescribed maximum is insured by a private mortgage insurance company.

The system of insured loans was enacted in the NHA in 1954 to provide protection to lenders against specific losses in the event of borrower defaults. Since its inception, public mortgage loan insurance has assisted 3.1 million borrowers in financing nearly \$120 billion worth of real estate; in doing so, it has achieved a number of important public policy goals.

Public Policy Foundation of NHA Insurance

NHA insurance has ensured equal access to mortgage financing everywhere in Canada. It has supported other government initiatives, such as the leverage of private sector funds to finance the production of social housing.

NHA insurance has assisted the mortgage market to adjust to changing economic conditions by facilitating the emergence of innovative mortgage instruments and a secondary mortgage market. It is the building block of NHA mortgage-backed securities which, through the guarantee of timely payments, provide a new funding source for mortgages of varying terms and improve the liquidity of mortgages in secondary trading.

Because NHA insurance transfers mortgage risks totally to the insurer, it has contributed to the solvency of financial institutions and enabled small, sub-national lenders to compete effectively in a mortgage market which would otherwise be dominated by large, national financial institutions.

Self-Financing NHA Insurance

The liabilities of insuring against borrower defaults are pooled within the Mortgage Insurance Fund (MIF), which is mandated by the federal government to operate on a self-financing basis. At the end of 1990, the insurance in force in the MIF totalled \$52.8 billion. Within the self-financing MIF, general premium cross-subsidization is the means to achieve the public policy objectives of NHA insurance. Cross-subsidization implies pricing NHA insurance at levels that take into account wide variations in risks and administrative costs.

3.2 POLICY FRAMEWORK

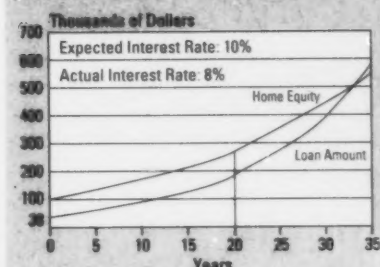
Canadian System of Housing Finance

The system of housing finance in Canada today is well integrated into the larger capital market and is based almost entirely on private-sector funds. There are no special direct mechanisms to channel mortgage money into the housing market. As a result, housing must compete with other demands for capital, which it has been able to.

The housing finance system is influenced by the free play of supply and demand; nonetheless the federal government maintains a strong, national facilitative presence. Public funds may be made available in isolated cases, where such financing is more appropriate or where residual lending is warranted because private capital is unavailable.

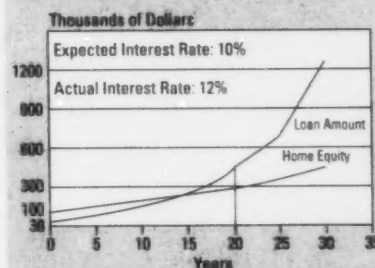
From a market efficiency perspective, NHA insurance of home equity conversion would help make the Canadian system of housing finance more complete. As a matter of good public policy, the provision of NHA insurance would enrich equal borrower access, promote consumer satisfaction, and encourage industry innovation and competition in a cost-effective fashion, while preserving the fiscal integrity of the MIF. These

Figure 7. Impact of Interest-Rate Risk



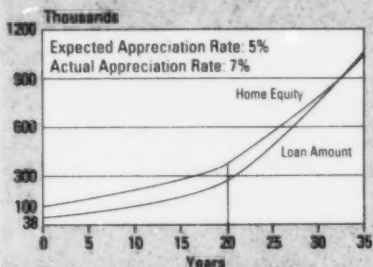
If the interest rate is 2 percent lower than expected, the loan amount will equal the appreciated home equity some 13 years later than expected. This lower interest rate will give the homeowner a net equity of \$84,384 in 20 years, after loan repayment with interest.

Figure 8. Impact of Interest-Rate Risk



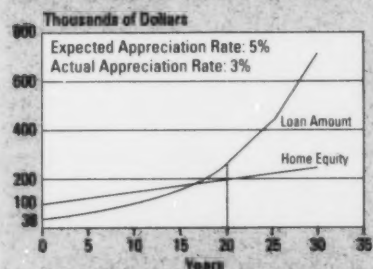
If the interest rate is 2 percent higher than expected, the loan amount will equal the appreciated home equity some 5 1/2 years earlier than expected. Consequently, the loan amount will exceed the appreciated home equity by \$122,328 in 30 years.

Figure 9. Impact of House Price Risk



If the appreciation rate is 2 percent higher than expected, the loan amount will equal the appreciated home equity some 12 1/2 years later than expected. This higher appreciation rate will give the homeowner a net equity of \$121,636 in 20 years, after loan repayment with interest.

Figure 10. Impact of House Price Risk



If the appreciation rate is 2 percent lower than expected, the loan amount will equal the appreciated home equity some 5 1/2 years earlier than expected. Consequently, the loan amount will exceed the appreciated home equity by \$84,719 in 20 years.

characteristics are the basis for the following policy framework within which the NHA insurance parameters are proposed.

Enrich Equal Borrower Access

The primary public policy objective of NHA insurance is to ensure equal access to mortgage financing. In operational terms, equal access is achieved by applying a set of national insurance parameters and underwriting guidelines with, where appropriate, geographic variations. New NHA insurance products should be made available to Canadians on relatively similar terms and conditions, regardless of where people choose to live.

Promote Consumer Satisfaction

Innovative mechanisms in housing finance are often complex and generate specific pros and cons that are not always obvious or suitable to everyone. While NHA insurance of a specific mortgage design does not imply CMHC's recommendation of its use, CMHC has a vested interest in doing what it can to encourage successful implementation in the marketplace. Consumer satisfaction is the cornerstone of long-term success of any new mortgage technique.

Preserve Fiscal Responsibility

NHA insurance is designed to enable the federal government to substitute risk for expenditure in leveraging private-sector capital to meet the needs of mortgage borrowers. Users of NHA insurance pay a premium, which reflects risks and costs and which takes into account general premium cross-subsidization within the self-financing MIF. The introduction of any new NHA insurance products must preserve that fundamental characteristic of public mortgage loan insurance.

Harmonize with Established Practices

Large fixed start-up costs are often a barrier to mortgage innovation or to its widespread adoption in the marketplace. These costs can be minimized if the innovation is designed as an extension of an existing compatible product so that it can be delivered through existing business systems and documentations in a cost-effective manner. Maximum administrative economy should enable small, local or regional lenders to compete with large, national financial institutions on an equitable basis.

Promote Competition and Creativity

Because the needs of borrowers are diverse and fluid, a specific mortgage instrument can be packaged in a variety of ways to serve specific market niches. CMHC wants to challenge the creativity of the financial community, to ensure that the largest possible number of borrowers can find a product in the marketplace to meet their precise needs. A variety of choices will encourage lenders to compete on the basis of service and product differentiation. The end result will be a more complete system of housing finance with the lowest feasible prices and the best possible terms and conditions.

3.3 ACHIEVING POLICY FRAMEWORK

Overview

The provision of NHA insurance is intended to enable NHA-approved lenders, regardless of their size or market area in which they serve, to supply loans to convert home equity in a relatively risk-free manner. In exchange for a premium, NHA insurance would protect the lender against the peril of any deficiency in the mortgaged property as the collateral of the BPM plus eligible incidental expenses.

The borrower's liability would be limited to the mortgaged home because of NHA insurance protection. As a result, the borrower's personal covenant would normally not be available. As well, the borrower would have the comfort of knowing that the BPM could not be called on demand, except under a set of reasonable circumstances that are consistent with the security of the borrower.

Respecting Equal Access

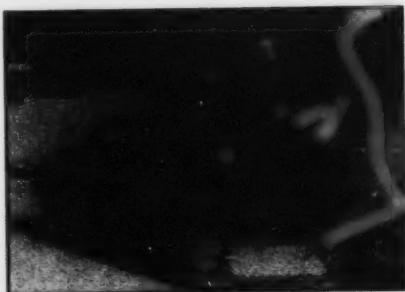
Equal borrower access would be achieved through a set of program parameters and underwriting guidelines and procedures reflecting national standards and, where appropriate, geographic variations. In operational terms, rational generalization of some risk variables, such as house type or age of the borrower, could be used to generate relatively similar NHA insurance terms and conditions across Canada.

Delivering Consumer Satisfaction

Loan Due Date: Home equity conversion is premised on the withdrawal of home equity without loss of occupancy rights. Under this premise, the



BPM should not become due because the mortgaged home is no longer an adequate collateral for the loan. Rather, the BPM should be paid off when the borrower dies, or if the mortgaged home is sold or permanently vacated, or if the borrower violates the conditions of the loan, such as failure to maintain the property or to pay property tax, whichever occurs first.



Sales Surplus or Deficit: When the BPM is due, the borrower or the borrower's estate could either make the balloon payment to pre-empt the lender's power of sale or allow the lender to sell the property to retire the loan. The borrower or the borrower's estate would be entitled to receive any surplus from the disposal of the property after deducting the balloon payment and eligible incidental expenses. In the event of a deficiency, the lender would make a claim under the insurance, not against the borrower or the borrower's estate.

Cash Withdrawal: The cash generated from the conversion of home equity would provide the funding source of a line of credit from the lender making the loan. Under this line of credit, the borrower would normally make a series of cash withdrawals from time to time as the need arises, subject to annual withdrawal and aggregate credit ceilings. The borrower would be allowed to make a lump-sum cash withdrawal, provided that the purpose is to fund the purchase of an income stream or to meet other cash needs as approved by CMHC on compassionate grounds. These two options could be combined.

Interest Clock: The accrual of interest would begin the moment any cash is withdrawn under this line of credit and would continue until all these cash withdrawals are repaid with interest on or before the due date of the BPM. Alternatively, a borrower who chooses not to use this line of credit would owe nothing when the BPM is due.

No Tied-Selling: Because home equity conversion is the generation of cash through the BPM, it is independent of the manner in which the cash is to be used. Therefore, any bundling of the generation of cash and the utilization of it will move away from the concept of home equity conversion to the practice of tied-selling of financial products. Tied-selling tends to make the pros and cons of the individual transactions less transparent to the unsophisticated consumer, and to prevent the consumer from shopping independently for the best possible terms and conditions.

The loan might not be eligible for NHA insurance if the borrower is required, as a condition of obtaining the loan, to use the loan proceeds to purchase a financial product, such as an income stream, from the supplier

of the BPM, or from a specific financial institution, or from one of the financial institutions on a list.

Disclosure: The terms and conditions to effect home equity conversion should be understandable to the borrower. Complete and proper lender disclosure could be based on the itemization of the terms and conditions and the articulation of the consequences of these terms and conditions.

Borrower Ratification: Unlike ordinary mortgage financing, which builds equity as the loan amortizes, home equity conversion builds debt, which increases over time at an increasing rate as a result of interest compounding. Thus, home equity conversion after several years is, for all intents and purposes, an irreversible transaction and the loan to effect that typically cannot be repaid except through the sale of the property. Against that backdrop, it is important to ensure that the use of home equity conversion reflects the fruit of the borrower's sober second thought.

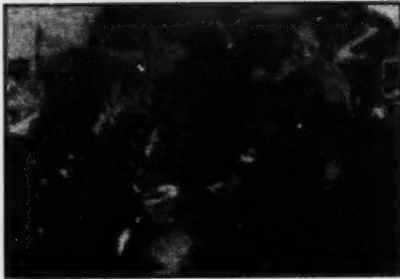
It is proposed that the consumer be required to ratify the transaction on or before the expiry of a cooling-off period, after which the transaction would become null and void if not ratified. During the cooling-off period, the consumer is expected to review and reaffirm the decision to enter into home equity conversion, possibly with the help of arm's length counselling.

Additional Home Equity Conversion: As noted earlier, at a certain level of home equity withdrawal chosen by the borrower, the corresponding amount of cash generated is driven by informed forecasts of price appreciation, interest rate and life expectancy. The cash amount increases as the assumed house-price increase goes up and as the assumed interest rate and life expectancy go down. Conversely, the amount of cash decreases as the assumed house-price increase goes down, and as the assumed interest rate and life expectancy go up.

In practice, house prices appreciate at different rates across markets and by housing types. These differences could be recognized by providing the borrower with the option of requesting a professional reassessment of the prevailing market value of the mortgaged home. Where, on a cumulative basis, the actual appreciation is larger than the assumed level, the difference between the two could be considered as uncommitted home equity, subject to the maximum rate of home equity conversion, and be potentially eligible for partial or total conversion into cash.

Similarly, if interest rates turn out to be lower than the assumed level, the loan would be smaller than the assumed amount. The difference between the two could be considered as uncommitted home equity,





subject to the home equity conversion ceiling, and be potentially eligible for partial or total conversion into cash.

New mortgage and NHA insurance documents would be required if the borrower wants to convert some or all of the uncommitted home equity established as a result of the lender's review of the theoretical depletion of home equity against the actual level.

Compassionate Exceptions: Life expectancy data is normally accepted as a reasonable indicator of longevity. However, borrowers who have terminal illness deserve special consideration. On a case-by-case basis, the benchmark life expectancy could be adjusted downwards. The adjustment formula should be compatible with the practices now being used by the insurance industry to commute immediate life insurance benefits to clients with medically-verifiable terminal illness, on compassionate grounds.

Right of First Refusal: Many Canadians believe a house is much more than a place to dwell. It is a family home, which should pass from one generation to the next. That belief could be preserved by giving the right of first refusal to the borrower and the borrower's estate to acquire the BPM from the lender on demand when it becomes due in order to avert the sale of the mortgaged property to a third party.

Preserving Fiscal Responsibility

NHA insurance of home equity conversion should be made available to Canadians at no cost to the federal government. For that reason, the design of this insurance could incorporate measures to reduce the potential risk to a level where the residual is insurable by a premium structure that is marketable and consistent with MIF self-sufficiency.

Conversion Ceiling: The maximum insurable conversion rate could be up to and including 75 per cent of the lending value of the property. However, there could be no ceiling on house value or loan amount. The premium could be a single, up-front charge, expressed as a percentage of the amount of home equity conversion. The premium could be deducted from the cash available to the borrower under the line of credit.

Clean Title: Because the insurance is intended to treat only house-price, interest-rate and longevity risks, the perils of building disrepair and arrears in property tax or in utility payments would not be part of the premium calculation. These unfunded risks should not be allowed to jeopardize the value of the property as the security of the BPM. Therefore, the borrower

should discharge any existing mortgage or claim registered against the property unless CMHC approves otherwise. The borrower could choose to use the cash converted from home equity to pay off any such outstanding mortgage or claim. In a similar vein, the borrower should not cause the registration of any additional encumbrance after the initiation of the BPM unless CMHC approves.

Enforcement of Loan Conditions: As a last resort, CMHC should be able to authorize the lender to withdraw cash under the borrower's line of credit or to claim against uncommitted home equity to eliminate building disrepair on the borrower's behalf or to cure any arrears in property taxes or utility charges or other housing-related payments.

Income Test: The borrower is responsible for property tax, utilities, and repairs and maintenance. These housing-related expenses should not represent a disproportionate share of the borrower's income after the conversion of home equity, because income after retirement will typically decline and the cash generated through home equity conversion is finite.

To keep the NHA premium structure at the lowest feasible levels, it would not be appropriate to charge extra for insuring against borrower inability to afford housing-related spending. Instead, it would be more reasonable to require the borrower to demonstrate, after the conversion of home equity, an ability to maintain housing-related expenses within a prudent ratio of income.

Deficiency Settlement: To maximize insurance administrative economy, the lender could be expected to exercise the power of sale if the mortgaged home is acquired upon the maturity of the BPM, and to claim against the insurance, where appropriate, on the basis of the deficiency between the BPM and the sale proceeds of the mortgaged property, plus eligible incidental expenses.

Harmonizing with Established Practices

NHA home equity conversion insurance should follow established practices in mortgage lending and loan insurance as closely as possible. As well, it should resemble lenders' line of credit lending based on home equity, except for the lack of minimum monthly interest payments and principal repayment on demand.

BPM Interest Rates: Under the protection of NHA insurance, other things being equal, the interest rate on the BPM to withdraw home equity should

be competitive with the interest rate on the EPM to accumulate home equity. The rate of interest on the BPM could be fixed for the duration of the loan, or fixed during the term subject to change at agreed intervals, or variable, although any interest-rate adjustment should not reduce the maximum cash funding the line of credit.

Underwriting: Sound insurance underwriting should prevail on a case-by-case basis, within a set of market-sensitive, NHA terms and conditions. An underwriting fee should be levied.

Eligibility Restrictions: The borrower should be free to use the cash generated from the conversion of home equity for basic necessities of life or, subject to CMHC approval, in any other way. Any type of housing structure intended to be occupied by its owner as a principal residence could be eligible for NHA insurance. However, a dwelling being used exclusively to generate rental income should not. A dwelling should not be in a state of disrepair unless the borrower agrees to use the cash generated from home equity conversion to first cure the problem.

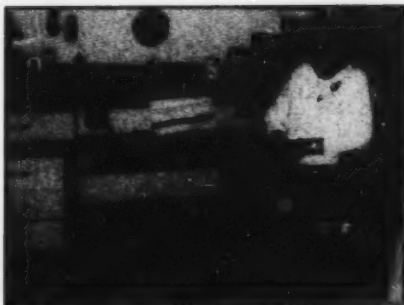
There might be no minimum age requirement on the borrower. As a general rule, the younger the borrower the smaller the amount of cash generated from home equity conversion and the smaller the financial benefits from withdrawal of home equity.

Promoting Competition and Creativity

The NHA insurance terms and conditions proposed above are intended to illustrate, for consultation purposes, one of the potential variations that is within the defined policy framework. Other possibilities may present just as much or more potential to pass the tests of good public policy.

Consequently, the proposals should not be interpreted as a way of using NHA insurance to standardize home equity conversion. The policy intent is to use the proposed NHA insurance terms and conditions, or others that are compatible with the defined policy framework, to help lenders bring unique, creative products onto the marketplace to meet their competitive objectives and to enable them to respond to the varying needs of as many borrowers as possible.

Like the mortgage to fund the purchase of a home, the loan to withdraw home equity will not be static over time. The NHA insurance terms and conditions are proposed with a view to facilitating lender refinement of home equity conversion products from time to time to capitalize on new business opportunities, as well as to cope with changing operating environments.



3.4 SUMMARY

Basic Questions

The basic policy questions in the insurance of home equity conversion lending under the NHA are:

- ▶ Do Canadians want to be able to obtain NHA-insured financing to effect the withdrawal of home equity?
- ▶ Do Canadians believe the proposed NHA insurance terms and conditions represent a reasonable balance between CMHC's aim to facilitate housing choices for older homeowners and its mandate to operate NHA insurance in a sound, business-like fashion?
- ▶ What are the potential options for refining the proposed NHA insurance terms and conditions as summarized below?
- ▶ Are there better ways to respond to the housing finance needs of older homeowners that are available to CMHC within its express mandate and consistent with today's economic and policy environments?



Summary Proposals: Equal Access

1. Nationally-applied insurance terms and conditions are based on generalization, where feasible, and reflecting geographic variations, where appropriate.

Summary Proposals: Consumer Satisfaction

2. BPM becomes due when borrower dies, or if home is sold or vacated, or if loan conditions are violated.
3. Borrower receives surplus sales proceeds, but is not liable for shortfall.
4. Borrower withdraws cash under line of credit from time to time, or in a lump sum to either purchase an income stream or for a purpose approved by CMHC on compassionate grounds, or both.
5. Interest accrues after cash is withdrawn and continues until BPM is repaid on or before due date.
6. Use of loan proceeds is not a condition of loan from lender.

7. Loan terms and conditions are itemized and their consequences are explained.
8. Borrower ratifies home equity conversion during cooling-off period.
9. Borrower may request conversion of uncommitted home equity into cash.
10. Exceptions are possible on compassionate grounds in the event of terminal illness.
11. Borrower gets right of first refusal in property when BPM becomes due.

Summary Proposals: Fiscal Responsibility

12. Home equity may be converted into cash up to 75 per cent of lending value of property.
13. Single, up-front insurance premium could be deducted from line of credit.
14. Any existing mortgage or claim registered against property should be discharged, unless CMHC approves otherwise.
15. No additional encumbrance is allowed unless CMHC approves otherwise.
16. Lender may withdraw cash under line of credit or use available home equity to pay tax or utility arrears or for dwelling repairs.
17. Housing-related expenses should remain within prudent ratio of borrower income.
18. Lender is entitled to deficiency claim settlement.

Summary Proposals: Established Practices

19. Home equity conversion lending should be harmonized with current mortgage and insurance practices to the extent possible.
20. BPM should offer competitive interest rates and terms.
21. Sound, market-sensitive insurance underwriting should prevail, and an underwriting fee should be paid.
22. Eligibility limits loan purpose to basic necessities of life unless CMHC approves otherwise, and to principal residence and homes in good condition. There is no minimum borrower age.

Summary Proposals: Competition and Creativity

23. Variations are insurable, provided they fall within policy framework.

4

SHARED EQUITY FINANCING

4.1 BACKGROUND

Barriers to Homeownership

Promoting homeownership represents good public policy. The reasons are embodied in the fabric of the Canadian society, which has been and will continue to be strongly oriented towards homeownership. Survey after survey shows that owning a home is an aspiration and a driving force for most Canadians. Owner-occupied housing is an important national asset.

Renters who have the income that allows them to achieve homeownership still must overcome the barriers of accumulating a downpayment and coping with the interest costs, especially during the initial years of mortgage financing. Under the standard equal payment mortgage that most borrowers use, the constant monthly mortgage payments as a proportion of income decline as the borrower's income increases over time. Consequently, the burden of mortgage financing is higher during the early years of the loan and lower during the later years.

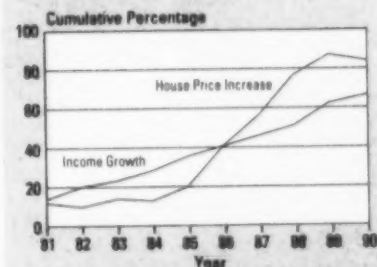
Mortgages designed to tap into alternative funding sources for the downpayment or the interest cost could enable an estimated 1 million renters across Canada to access homeownership. Ideas for these mortgage designs have started to emerge in the marketplace and are surveyed in Appendix B.

Equal Payment Mortgage

The most common method of financing a home in Canada is the equal payment, fixed-rate mortgage. The borrower provides at least a minimum downpayment and repays the loan with periodic installments, usually monthly, over a loan amortization period that is typically 25 years or shorter. The borrower's equity in the house grows as the loan is paid off and as the house appreciates in value.

For the purpose of NHA insurance, borrower qualification is based on underwriting criteria, including a 32-per-cent gross debt service ratio, a 42-per-cent total debt service ratio, and a maximum loan-to-value ratio of 90 per cent (95 per cent for eligible first-time buyers under a two-year measure).

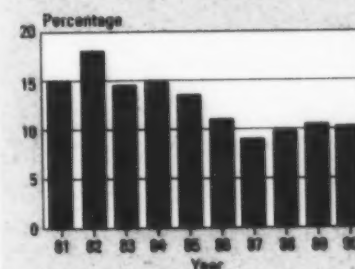
Figure 1. Income Growth Relative to House Price Increase, 1981-90



Source: Statistics Canada and Multiple Listing Services (MLS) which is a registered certification mark owned by the Canadian Real Estate Association.

In the four-year period beginning in 1986, homeownership moved farther out of reach each year for the average household saving for a home purchase.

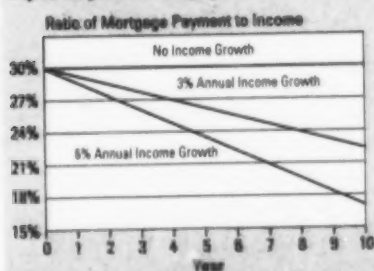
Figure 2. Personal Savings Rate



Source: Statistics Canada 1990.

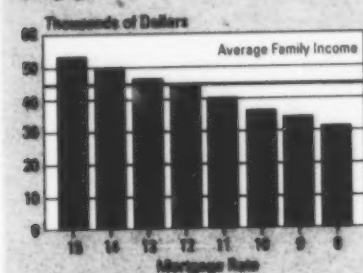
Lower personal savings rate means saving for a downpayment is more difficult.

Figure 3. Debt Burden Under an Equal Payment Mortgage



Under an equal payment mortgage, the mortgage payment as a percentage of income falls over the life of the loan as household income increases. For a borrower whose income grows by 3 percent per year, a 30 percent initial payment/income ratio declines to 22.3 percent in 10 years, and to 18.8 percent in 20 years.

Figure 4. Required Income by Mortgage Rate



Source: Statistics Canada 1988.

If the mortgage rate is below 13 percent, the average Canadian household in the 25-44 age group has the income to carry a \$100,000 mortgage. Once the mortgage rate rises above 13 percent, financing a house purchase becomes more difficult.

Cash gifts to the borrower from parents or other close relatives, grants from governments, sweat equity and secondary financing secured by very liquid assets are acceptable for downpayment purposes. Interest-rate buy-downs are recognized under the NHA within certain limits. The interest rate may be reduced by up to 3 percentage points for a minimum of three years, but the resulting mortgage interest rate is subject to a minimum level.

Shared Equity Financing

Shared equity financing of a house purchase is an arrangement whereby the non-occupant investor lowers the entry and/or carrying costs for the borrower. In return, the investor receives a share of the property appreciation. It involves a partial ownership agreement which enables the borrower to enjoy full ownership rights when complete ownership is achieved on or before a specific date. At the time of purchase, the borrower and investor agree on a formula for sharing the appreciation.

4.2 POTENTIAL INSURANCE PARAMETERS

Overview

NHA insurance of shared equity financing is proposed so that the cash-poor borrower would be able to access homeownership with the help of the cash-rich, unrelated investor, by trading off a portion of the future capital gains on the property for some downpayment or interest-rate concession. This would enable the borrower to purchase a principal residence by re-profiling the cash-flow burden over time. As a result, renters who lack the necessary capital in the short run, but who are in the early stages of their working life and who demonstrate good earnings potential, would have the opportunity to access homeownership.

Shared equity financing would require NHA insurance to recognize mortgages secured by housing partially owned by a non-borrower who has an interest in the future appreciation in the value of the house. NHA-insured financing is currently available on houses co-owned by unrelated borrowers who both have occupancy rights, and to cash-poor borrowers who receive some downpayment or interest-rate assistance. It is not available to those who wish to use funds from an unrelated investor, who in return, has a hold on a portion of the capital gains.

Public Policy Objective

The objective of NHA-insured shared equity financing is to provide potential home-buyers with the choice of tapping into this new source of homeownership finance under relatively equal NHA insurance terms and conditions.

Preserving Financial Incentives of Homeownership

Maximum Appreciation Sharing: The investor's share of the appreciation in the home should not be allowed to exceed a certain maximum (for example, 75 per cent), because a borrower who has little or no equity accumulation potential in the home does not have the financial incentives to keep up with the mortgage payments or to maintain or improve the home. In a similar vein, some minimum borrower equity could be required.

Complete Ownership: The ultimate objective of shared equity financing is to achieve outright ownership over time. Therefore, it is appropriate to incorporate a maximum term in the shared equity agreement (for example, 6 years), during which the buy-out option can be exercised by the borrower at any time. The purchase price on which the buy-out is based should be established by independent appraisals at the time of the buy-out, as opposed to an assumption-driven pricing formula fixed at the initiation of the agreement.

Promoting Fair Contracts

Restrictions on Interest Buy-Downs: Any investor buy-down of interest costs should remain in effect for the entire duration of the agreement, and be subject to a maximum (for example, up to 50 per cent of the prevailing interest rates in the marketplace). To protect the borrower, the rate of interest upon which the buy-down is based should fall within the range of allowable interest rates for the purpose of NHA insurance. This would provide the borrower with an accurate understanding of the real benefit of the buy-down relative to the foregone property appreciation potential.

Initial Home Valuation: The initial value of the house must be fair. If the value of the house at the initiation of the agreement is below the market level, the investor's financial return when the buy-out is exercised would be unjustifiably high. Hence, independent appraisals should be required in order to establish the fair market value of the house.



Disclosure: Comprehensive disclosure to the borrower is necessary because of the novelty of shared equity financing for Canadian homeowners, and because of the long-term financial implications for the borrower. The borrower must be made aware of all aspects of the agreement, including division of property appreciation, fees and charges, additional costs which the borrower would not assume under financing options based on complete ownership, buy-out terms and conditions, cancellation privileges, and due responsibility and allowance for dwelling repair, maintenance and upgrading.

Minimizing Costs and Uncertainties

Borrower Affordability: Limiting the residual risk to a level consistent with a marketable premium structure will ensure the insurance of shared equity financing in a fiscally responsible manner. Reflecting prudent lending practices, the borrower should be able to afford the transaction within the available means. This would be verified through income and credit tests, especially to establish whether or not the borrower has the financial ability to buy out the investor by the end of the agreement or to carry higher mortgage payments when the interest-rate buy-down terminates.

Harmonization: To the extent possible, the insurance of shared equity financing would comply with current NHA practices and underwriting criteria. There could be no ceiling placed on the house price or loan amount, and all house types could be eligible. The only new aspect from the perspective of the lender would be the addition of an equity participation partner.

Investor Security: A registered claim on the home is one way to create and secure the interest of the investor. Alternatively, this type of financing could take the form of a co-ownership arrangement between the non-occupant investor and owner-occupant, with the former's interest secured with a part title to the property in proportion to the equity sharing.

4.3 SUMMARY

Arrangements based on sharing of property appreciation are a relatively common financing technique in the commercial arena, and are currently employed to a limited extent in housing finance. As its full potential has yet to be explored, NHA insurance is seen as a catalyst for the expansion of this type of financing or for the refinement of it.

The above potential insurance parameters for downpayment and interest-rate concessions are one feasible model. There may be better ways of structuring the insurance of shared equity financing under the NHA. There may also be other potential applications of shared equity financing, one of which is an alternative to strict conventional rental investment. Another potential application is a means to enable the borrower to trade away some equity growth for increased homeownership security against elevated interest rates at mortgage renewal or income interruption due to unemployment, illness or disability.

5

INVITATION

CMHC views this consultation as a forum to allow all interested parties to freely express their views on a number of important policy questions. Individual answers will be used by CMHC to construct a clear consensus about what Canadians want their public mortgage loan insurance to do for them in the 1990s and beyond.

Parties who are interested in expressing their views on the proposed innovative uses of public mortgage loan insurance are invited to do so in writing.

Responses should be sent to:

Mr. E. A. Flichel
President
Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Additional copies of this document are available from:

Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7
Telephone (613) 748-2367

Ce document est aussi disponible en français.

APPENDICES

APPENDIX A: CANADIAN EXPERIENCE WITH HOME EQUITY CONVERSION

There are three major differences between a mortgage loan to accumulate home equity (equal payment mortgage or EPM) and a mortgage loan to withdraw home equity (balloon payment mortgage or BPM).

The first difference is the manner of loan repayment. Under the EPM, the amortization of the loan is through periodic installments so that complete loan repayment is achieved on or before the end of a specified period of time. Under the BPM, the amortization of the loan is by way of a single balloon payment whose exact due date cannot be specified at the time of loan initiation.

The second difference is the application of the mortgage loan proceeds. Under the EPM, the borrower must apply the proceeds to the purchase of the home, otherwise the mortgage to provide an interest to the lender cannot be created. Under the BPM, the borrower can apply the cash freely, because the home upon which the mortgage loan is based is available as the collateral.

The third difference is the extent of the liability of the borrower. Under the EPM, the borrower's personal covenant is available, where provincial statutes permit. As a result, in the event of mortgage default, the lender can potentially recover any loan losses. Under the BPM, the concept of home equity conversion requires the limitation of the liability of the borrower to the mortgaged home.

In summary, the fundamental characteristics of a home equity conversion loan are: an unspecified due date of loan repayment, unrestricted application of loan proceeds, and absence of personal covenant. Canadians can borrow against home equity under a number of loan mechanisms currently available from lending institutions. These mechanisms are assessed in this appendix in the context of the three fundamental characteristics of home equity conversion lending.

Equity Take-Out Mortgage Loan

A home can be refinanced with a larger or a new mortgage loan for the purpose of equity take-out. While there is typically no restriction on the application of the loan proceeds, the loan must be completely amortized through a series of interest payments and principal repayments during a

set period of time. Further, the borrower's personal covenant is generally available. Thus, equity take-out is not a suitable mechanism for the permanent conversion of home equity into cash.

It is also possible to secure equity take-out financing in the form of the BPM. However, the due date of the BPM is typically in 5 years and loan continuation is not a definite certainty. As a result, it does not fully meet the fundamental characteristics of a mortgage loan to effect the conversion of home equity.

Home Equity Line of Credit

Most major deposit-taking institutions currently provide home equity line of credit (LOC) lending, secured by a mortgage, of up to 75 per cent of the lending value of the mortgaged home less any outstanding debts. While LOC terms and conditions vary from lender to lender, the provisions governing periodic payments and loan termination share many similarities.

The borrower must often pay at least the accrued LOC interest on a monthly basis. There is no due date for the repayment of the principal. However, the loan is typically callable on demand, in situations such as default or erosion of the loan security. The borrower is normally liable for any default-induced loan losses suffered by the lender.

Against the three fundamental characteristics of home equity conversion lending, LOC is not a suitable mechanism for the permanent conversion of home equity into cash.

Conversion of Home Equity into Income

A few financial institutions have introduced BPM lending with an unspecified due date of loan repayment and absence of personal covenant. However, the loan proceeds must be applied, in part, toward the purchase of a life annuity arranged by the supplier of the BPM. Because the borrower cannot freely use all the cash generated, the design of current annuity-based BPM does not fully meet the characteristics of home equity conversion lending.

Conversion of Home Equity into Cash

The borrower now also has the option of converting home equity into a LOC. The cash available under the LOC can be withdrawn by the borrower at any time for any purposes. Unlike the annuity-based BPM, the liability of the borrower of the LOC-based BPM may not be limited to the mortgaged home. While loan amortization involves a balloon payment

downstream, the latest due date of the BPM is specified in the terms and conditions. This is not a desirable characteristic of the permanent conversion of home equity into cash.

A variation of this approach has recently been introduced, under which the borrower can take the cash generated through home equity conversion in a lump sum, without any restrictions on its uses. As well, the BPM has no specified due date and the personal covenant of the borrower is not available. This design carries all the fundamental characteristics of home equity conversion.

APPENDIX B: SHARED EQUITY FINANCING PLANS IN CANADA AND ABROAD

Various names are used to describe homeownership financing schemes based on shared equity. In Canada and abroad, these names include equity sharing, equity participation, equity partnerships, shared ownership, participatory financing, shared appreciation, and progressive ownership.

Despite the terminology and regardless of the specific program parameters, they all work on the principle of exchanging home equity for the removal of homeownership barriers, including interest rates and downpayment, and are aimed at home-buyers who have incomes and savings that would otherwise be inadequate.

The limited number of homeownership schemes based on shared equity employ different applications of this type of financing. Some of these are described below.

Interest-Rate or Downpayment Concessions

Schemes involving interest-rate or downpayment concessions or both have surfaced in a small number of Canadian cities, mostly high-cost centres. This development is in response to the strong house-price appreciation and the higher interest rates that have increased the number of households short of the capital necessary for a home purchase. Firms that specialize in matching investors with home-buyers have precipitated the development of this type of shared equity financing. The fee structures vary from lump-sum payments at the time of purchase to periodic payments over the life of the contract, or a combination of both.

The challenge is that in every region of the country, not just demand-driven markets, there are people who cannot access homeownership because they lack downpayment funds or because their income cannot support the initial burden of mortgage payments.

Transaction Costs

An extension of shared equity financing is gaining popularity in the United States. Under this approach, the borrower's employer pays the closing costs and application fees, in return for a temporary share in the equity of the house. The investment return to the employer is mostly work-related, such as improved morale and productivity, less labour turnover and reduced absenteeism.

Under one type of program, the employer extends a loan to the employee for the transaction costs of the house purchase. In return, the employer holds an equity position in the home until the loan is fully repaid. The employee achieves full ownership once the loan is retired.

In Canada, firms that match investors with home-buyers for the purpose of shared equity financing incorporate all or part of the transaction costs into the deal. In addition, it is not uncommon for companies in Canadian resource communities to participate in shared equity financing arrangements with their employees through employer-assisted housing programs, involving downpayment reductions, interest-rate buy-downs, and transaction-cost subsidies.

Employee Compensation

In the United States, specialists in the use of real estate as an employee benefit have been working together with consultants in affordable housing to develop a model program to demonstrate how homeownership can be used as a form of employee compensation. The concept works on the principle of shared equity.

The employer and the occupant-employee become joint owners in a house, with the employer paying part of the downpayment and the employee carrying the mortgage. The employee receives equity shares from the employer over time until all of these shares are transferred to the employee. In accordance with U.S. tax legislation governing employee benefits, the employee is taxed on the market value of the transferred equity and on the imputed rental value of occupying the employer's portion of the property. The employer's benefits include salary savings — the logic is that the employee accepts lower wage levels or increases in return for this housing benefit — as well as annual tax write-offs from capital cost allowance and higher productivity.

Shared Ownership

Through participatory financing, shared ownership schemes operating in the United Kingdom and Australia enable the home-buyer to achieve

eventual full ownership by progressively acquiring shares in the equity of a house. The occupant-buyer obtains mortgage financing to buy a part share, and pays rents on the remaining shares owned by the investor. The occupant progresses to outright ownership either by gradually buying more shares in the property at market value, with a corresponding reduction in the rent, or by selling the equity shares acquired and using the sale proceeds, which may include capital gains, to finance the downpayment on another home.

The limited number of shared ownership schemes abroad typically involve some government subsidies. However, they also aim to overcome the rigidities in their housing finance systems which arise from the inability to finance home purchases on the basis of future repayment capacity and, for that reason, present potential for unassisted market housing.

Most of these existing schemes have a 25-per-cent minimum share for the initial purchase, with subsequent purchases available in 10-per-cent lots. Typically, the occupant-buyer is responsible for maintenance and repairs, taxes, insurance and transaction costs. The investor is attracted by the prospect of capital gains on the disposal of the equity shares and by knowing that the occupant has a vested interest in caring for the property and is responsible for all expenses, except debt servicing. More importantly, the investor does not have to worry about negative cash outflow.

Leasehold Mortgage

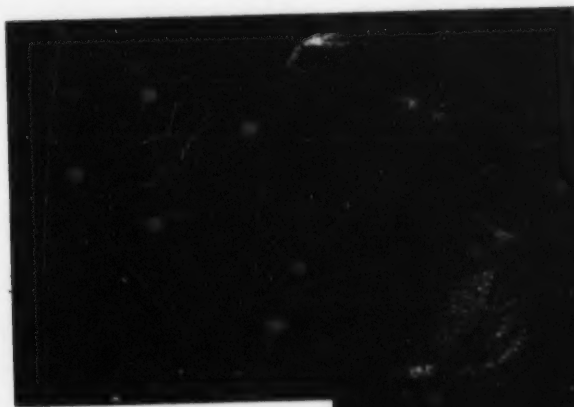
One currently permitted form of equity participation for NHA insurance purposes is the leasehold mortgage. This is a mortgage secured by a house located on leased land. The financing of the house, the land, and any improvements to the property are separated: the land is owned by a third party and is leased by the borrower; the lender finances the improvements on the land with a leasehold mortgage; and the lessor holds an equity participation in the property in the form of an interest in the land. All capital appreciation of the property during the term of the lease accrues to the lessor, although the lease may contain a purchase option for the lessee. For the lessee home-buyer, it reduces the immediate cash requirements necessary to purchase a home by allowing the borrower to trade away future price appreciation on the land.

Retirement Housing

Shared equity financing for the purchase of retirement housing is starting to emerge in Canada. It allows seniors to purchase a portion (for example, 50 per cent) of a dwelling and to rent the remaining share from the

developer or a third-party investor. Unlike the progressive ownership schemes operating abroad, the occupant's ultimate objective is partial ownership, not full homeownership. At a lower purchase price, it provides the occupant with the same security of tenure as in an outright purchase as well as the flexibility to resell. However, in return, the occupant-owner is entitled to only a portion of any appreciation in the value of the dwelling unit, in proportion to the equity share.

CONSULTATION SUR LES UTILISATIONS
INNOVATRICES DE L'ASSURANCE-PRÊT
HYPOTHÉCAIRE PUBLIQUE



CONSULTATION SUR LES UTILISATIONS INNOVATRICES DE L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE PUBLIQUE

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offre un large éventail de renseignements relatifs à l'habitation. Pour obtenir des précisions, adressez-vous au bureau SCHL de votre localité.

La SCHL endosse le thème de développement durable du gouvernement fédéral. Nos publications sont publiées en quantités limitées, selon la demande du marché; les mises à jour paraissent lorsqu'elles sont nécessaires; et, dans la mesure du possible, nous utilisons du papier recyclé et de l'encre qui ne nuit pas à l'environnement.



TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	2
2. Mécanisme de consultation	4
3. Transformation de l'avoir propre foncier	
3.1 Historique	5
3.2 Cadre de la politique	9
3.3 Réalisation du cadre de la politique	11
3.4 Résumé.....	17
4. Financement avec participation à la plus-value	
4.1 Historique	20
4.2 Paramètres potentiels de l'assurance.....	21
4.3 Résumé.....	24
5. Invitation.....	25
Annexes	
A. L'expérience canadienne de la transformation de l'avoir propre foncier	26
B. Régimes de financement avec participation à la plus-value, au Canada et à l'étranger.....	28

INTRODUCTION

L'assurance-prêt hypothécaire en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH) est le principal instrument utilisé depuis 38 ans par le gouvernement fédéral pour la création, le maintien et le perfectionnement du système de financement de l'habitation au Canada. L'assurance LNH garantit à l'emprunteur un accès égal aux prêts résidentiels dans toutes les parties du pays par l'interfinancement des primes et droits de souscription. L'assurance facilite l'innovation dans le financement de l'habitation et favorise la concurrence sur le marché hypothécaire, tout en atteignant son mandat d'autonomie financière à long terme.

Le gouvernement fédéral réexamine périodiquement l'assurance LNH en raison de la fluidité des besoins des emprunteurs hypothécaires et du marché qui y répond. La dernière révision a eu lieu en 1986. Dans le cadre d'un vaste mécanisme de consultations publiques, des procédures et produits nouveaux ont été adoptés l'année suivante.

Le présent document a été préparé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), qui est l'agence du gouvernement fédéral en matière d'habitation. La SCHL veut amorcer avec les Canadiens un dialogue sur l'assurance LNH pour deux nouvelles possibilités de financement de l'habitation, soit la transformation de l'avoir propre foncier, pour permettre aux aînés propriétaires de maisons de réaliser l'avoir propre investi dans leur maison, tout en demeurant dans celle-ci; le financement avec participation à la plus-value, en tant que source de financement pour le versement initial ou une réduction du taux d'intérêt. À l'automne de 1990, les participants à la première Conférence canadienne sur le financement de l'habitation ont manifesté un intérêt considérable pour ces instruments hypothécaires éventuels.

Le consensus qui se dégagera dans les mois qui viennent fera clairement savoir au gouvernement fédéral, par l'entremise de la SCHL, si les Canadiens veulent que leur assurance-prêt hypothécaire publique serve à faciliter la mise en place de ces nouvelles méthodes de financement de l'habitation et de quelle façon cette assurance doit être généralement structurée.

Les idées et propositions avancées dans ce document reposent sur deux principes fondamentaux. Puisque le financement de l'habitation est de compétence fédérale, les normes nationales enchâssées dans la LNH doivent être partie intégrante du cadre de la politique de façon à faire en sorte que, partout, les Canadiens puissent tirer les mêmes avantages éventuels de l'assurance LNH. De plus, il faut préserver la caractéristique fondamentale de l'assurance LNH en tant qu'entreprise commerciale rentable et équitable sur le plan de la concurrence, et sans frais pour le gouvernement fédéral. Les aspects essentiels de l'assurance LNH à l'égard de la conversion de l'avoir propre foncier et du financement avec participation à la plus-value sont, dans certains cas, des idées, et dans d'autres, des propositions. Ces approches différentes s'avèrent nécessaires, car la SCHL ne possède pas les réponses à toutes les questions. En conséquence, le fruit de la consultation devrait aider la SCHL à convertir les idées en propositions et à amener les propositions au stade des recommandations.

MÉCANISME DE CONSULTATION

La SCHL souhaite tenir la population au courant des travaux en cours sur deux utilisations éventuelles et innovatrices de l'assurance LNH. Dans ce document, la SCHL invite les consommateurs, y compris les associations de personnes âgées, les institutions financières, l'industrie du logement, les gouvernements des provinces et territoires et les administrations municipales, ainsi que les autres personnes et associations intéressées à prendre part à la consultation. Nous invitons ceux qui souhaitent répondre à écrire directement à la SCHL d'ici le 31 août 1992.

Ces dernières années, la réalisation d'un consensus a été une des variables critiques de la formulation des politiques fédérales du logement et la présente consultation ne fait pas exception. L'assurance LNH affiche un bilan impressionnant pour ce qui est de mobiliser le secteur privé afin d'aider les consommateurs d'habitations à répondre à leurs besoins de financement par leurs propres ressources. C'est là le contexte dans lequel se tiendra le dialogue large et ouvert avec les intervenants clés.

La SCHL fera une synthèse des résultats de la consultation et les utilisera dans les recommandations qu'elle formulera au ministre responsable de la SCHL, le ministre des Travaux publics. Par la suite, vers la fin de 1992, nous présenterons un mémoire au Cabinet.

TRANSFORMATION DE L'AVOIR PROPRE FONCIER

3.1 HISTORIQUE

Besoins de financement des propriétaires âgés

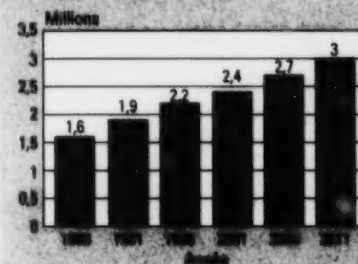
En l'an 2000, les Canadiens de 65 ans et plus constitueront 14 p. 100 de la population, comparativement à 11 p. 100 actuellement. Neuf Canadiens âgés sur dix vivent dans leur propre maison, plutôt qu'en établissement. Habituellement, les Canadiens âgés sont propriétaires de leur logement (65 p. 100) et la plupart de ces logements (90 p. 100) sont libres d'hypothèque. L'avoir propre foncier est souvent la principale source de richesse de ces 936 000 propriétaires âgés, particulièrement ceux dont le revenu est modeste.

Selon un sondage mené pour le compte de la SCHL en 1987, les trois quarts des Canadiens âgés préféreraient demeurer chez eux le plus longtemps possible. Vingt pour cent ont mentionné qu'ils envisageraient l'encaissement de leur avoir propre foncier pour se payer des soins à domicile, afin d'éliminer ou de reporter la nécessité de l'institutionnalisation.

Après la retraite, le revenu diminue habituellement de 30 p. 100 ou plus. En conséquence, les propriétaires de maisons qui sont incapables de s'offrir le même niveau de logement qu'avant la retraite peuvent avoir besoin de vendre leur logement pour en acquérir ou en louer un plus abordable. La transformation en espèces de l'avoir propre foncier peut servir à reporter ce besoin. Elle peut également créer une source immédiate d'argent comptant pour permettre à ceux qui n'ont pas de problème d'abordabilité de financer, par exemple, des services de soins à domicile qui, autrement, les obligeraient à vendre leur logement, à l'encontre de leurs meilleurs intérêts à long terme.

Les mécanismes de transformation de l'avoir propre foncier commencent à peine à se répandre au Canada (voir détails à l'annexe A). Aux États-Unis, le Department of Housing and Urban Development facilite actuellement la transformation de l'avoir propre foncier à titre de projet de démonstration dans le cadre de l'assurance hypothécaire de la Federal Housing Act.

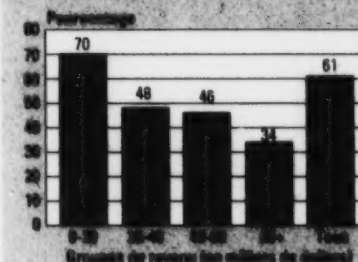
Figure 1. Projection du nombre de ménages de 65 ans et plus



Source : Statistique Canada 1988.

Le nombre de ménages où le chef a au moins 65 ans devrait augmenter de 80 p. 100 en 20 ans, pour passer de 1,6 million en 1981 à 3 millions en 2011. Pendant la même période, le nombre total de ménages devrait augmenter de 36 p. 100.

Figure 2. Valeur de la maison en pourcentage de l'actif total des personnes âgées



Source : Statistique Canada 1988.

La maison est l'actif principal des ménages propriétaires de 65 ans et plus, car elle représente, globalement, plus de 60 p. 100 de leur richesse totale.

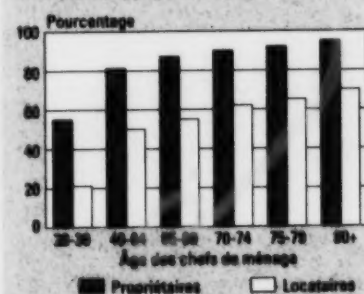
Figure 3. Avoir propre foncier par groupes d'âge



Source : Statistique Canada 1990.

L'avoir propre foncier de l'ensemble des ménages propriétaires dont le chef a au moins 65 ans était évalué à 94 milliards de dollars en 1990.

Figure 4. Mobilité des ménages canadiens N'ont pas déménagé depuis cinq ans



Source : Statistique Canada 1990.

La transformation de l'avoir propre foncier s'adresse à ceux qui ne souhaitent pas déménager. En 1990, plus de 90 p. 100 des ménages propriétaires dont le chef avait au moins 65 ans n'avaient pas déménagé depuis cinq ans.

Transformation de l'avoir propre foncier

On entend généralement par transformation de l'avoir propre foncier l'obtention de liquidités par emprunt sur l'avoir propre foncier chez un prêteur. L'emprunteur souscrit une hypothèque sur son logement et verse un intérêt au prêteur. L'emprunteur conserve les droits d'occupation jusqu'à ce que le prêt doive être remboursé, car les liquidités proviennent de l'avoir propre foncier par l'intermédiaire d'un prêt hypothécaire, plutôt que par la vente du logement.

Obtenir un prêt pour retirer l'avoir propre foncier n'est pas très différent d'un prêt pour financer l'achat d'un logement, la grande exception étant dans la manière de rembourser l'emprunt. L'emprunt souscrit pour financer l'achat d'un logement entraîne une augmentation de l'avoir propre foncier à mesure que l'emprunt est remboursé, tandis que le prêt pour retirer l'avoir propre foncier réduit l'avoir propre à mesure que l'emprunt augmente en raison du report des versements sur le prêt. L'emprunt hypothécaire souscrit pour retirer l'avoir propre foncier augmente la dette et, pour cette raison, s'appelle parfois prêt hypothécaire inversé.

Prêt de transformation de l'avoir propre foncier

L'achat d'un logement au Canada est habituellement financé par un prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE). Dans le PHPE, l'emprunteur doit verser au prêteur une série de paiements mensuels égaux qui rendent compte du coût d'emprunt pendant la période du taux d'intérêt fixé (habituellement de 6 mois à 10 ans) tandis que l'emprunt est amorti de façon que la créance hypothécaire soit entièrement remboursée à l'intérieur de la période d'amortissement du prêt (habituellement 25 ans).

Par contre, le prêt hypothécaire qui vise à transformer l'avoir propre foncier en liquidités n'a pas de période planifiée d'amortissement et ne suppose aucun versement hypothécaire périodique. Les intérêts courus sont ajoutés périodiquement au montant de l'emprunt initial. Le remboursement de l'emprunt initial et des intérêts courus prend la forme d'un montant forfaitaire ou paiement forfaitaire final à l'échéance. Les fonds nécessaires à l'acquittement du prêt hypothécaire à versement forfaitaire final (PHVFF), sur lequel la transformation de l'avoir propre foncier repose, doivent provenir de la totalité ou d'une partie du produit net de la vente du bien grevé d'une hypothèque. C'est ce qui complète le retrait de l'avoir propre foncier.

Prêt hypothécaire à versement forfaitaire final

Nous illustrons dans l'exemple qui suit les caractéristiques relatives du PHPE et du PHVFF. Nous supposons un emprunt de 50 000 \$, à un taux d'intérêt de 10 p. 100 et un remboursement sur 20 ans. Dans le cas d'un PHPE, le versement mensuel est de 475,83 \$ pour un total de 114 199 \$ sur 20 ans, dont 64 199 \$ en frais d'intérêt. Dans le PHVFF, puisque le remboursement du prêt est reporté, ce même 50 000 \$ augmentera jusqu'à 351 999 \$ en 20 ans, dont 301 999 \$ de frais d'intérêt.

En règle générale, à un niveau de transformation de l'avoir propre foncier choisi par l'emprunteur, le montant correspondant de liquidités est calculé de telle manière que, compte tenu du taux d'intérêt sur le prêt et du taux présumé d'appréciation du bien immobilier, le versement forfaitaire à la date d'échéance prévue, en plus des frais accessoires, ne devrait pas dépasser la valeur marchande qu'aura alors le logement hypothéqué garantissant le prêt.

À titre d'exemple, nous supposons un taux d'intérêt de 10 p. 100, une appréciation de 5 p. 100 par an du logement hypothéqué et une échéance de 20 ans du PHVFF. Le montant en espèces correspondant à la conversion de 100 000 \$ de l'avoir propre foncier, avant comptabilisation des frais accessoires, est de 37 689 \$. En raison du taux d'intérêt de 10 p. 100, l'emprunt passera de 37 689 \$ à 265 330 \$ en 20 ans, mais les 100 000 \$ d'avoir propre foncier, s'appréciant à 5 p. 100 par an, augmenteront jusqu'à 265 330 \$ dans la même période, correspondant ainsi au montant d'emprunt non amorti.

Risque d'emprunt du prêt hypothécaire à versement forfaitaire final

Dans la pratique, le taux d'intérêt peut ne pas être constant pendant la période du prêt, l'appréciation réelle peut être plus grande ou moindre que le niveau présumé et le PHVFF peut devenir exigible avant ou après la date d'échéance prévue. En conséquence, le versement forfaitaire peut être supérieur ou inférieur à la garantie sous-jacente. Si cette garantie ne couvre pas le paiement libératoire parce que les taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires sont plus élevés, que l'appréciation du bien immobilier a été insuffisante ou que la date d'échéance de l'emprunt a été reportée, le prêteur subirait une perte financière. L'assurance-prêt hypothécaire transfère ce risque du prêteur à l'assureur, moyennant une prime.

Assurance-prêt hypothécaire publique

La réglementation actuelle interdit à la plupart des institutions financières canadiennes de consentir des prêts hypothécaires à rapport prêt-valeur

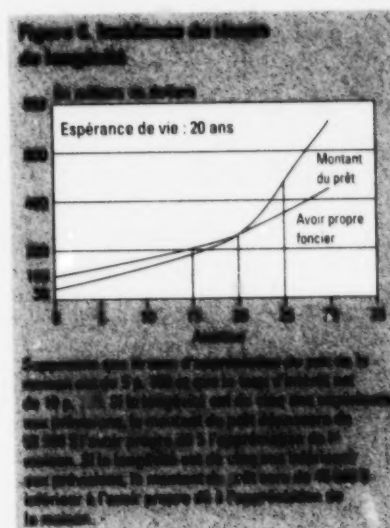
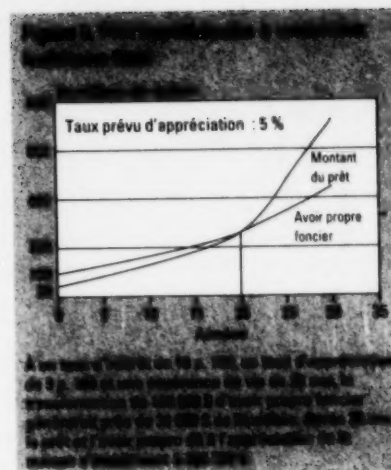
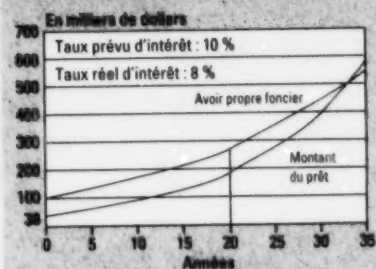
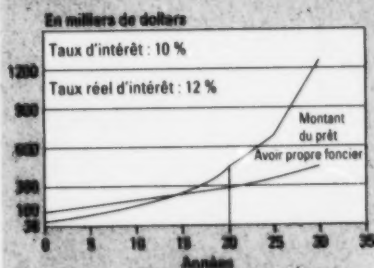


Figure 7. Incidence du risque lié au taux d'intérêt



Si le taux d'intérêt est de 2 p. 100 inférieur aux prévisions, le montant du prêt sera égal à l'avoir propre de l'appropriation de la maison environ 13 ans plus tard que prévu. Ce taux d'intérêt inférieur donnera au propriétaire un avoir propre net de 84 394 \$ en 20 ans, après remboursement du prêt et des intérêts.

Figure 8. Incidence du risque lié au taux d'intérêt



Si le taux d'intérêt est de 2 p. 100 supérieur aux prévisions, le montant du prêt sera égal à l'avoir propre foncier de l'appropriation environ 5,5 ans plus tôt que prévu. En conséquence, le montant du prêt dépassera l'avoir propre foncier apprécié de 722 222 \$ en 20 ans.

élevé, c'est-à-dire, selon la définition actuelle, dépassant 75 p. 100 de la valeur du bien immobilier, à moins que ces prêts ne soient assurés en vertu de la LNH ou que le montant du prêt hypothécaire dépassant le maximum prescrit soit assuré par une société privée d'assurance hypothécaire.

Le système des prêts assurés est entré en vigueur en vertu de la LNH en 1954, afin de protéger les prêteurs de certaines pertes, en cas de défaillance de l'emprunteur. Depuis sa création, l'assurance-prêt hypothécaire publique a aidé 3,1 millions d'emprunteurs à financer près de 120 milliards de dollars de biens immobiliers; elle a ainsi permis d'atteindre un certain nombre d'objectifs importants de la politique publique.

Fondement de la LNH dans la politique publique

L'assurance LNH a garanti un accès égal au financement hypothécaire partout au Canada. Elle a appuyé d'autres initiatives gouvernementales, par exemple la constitution de fonds du secteur privé pour financer la production de logements sociaux.

L'assurance LNH a aidé le marché des prêts hypothécaires à s'adapter à l'évolution de l'économie en facilitant l'émergence d'instruments hypothécaires innovateurs et d'un marché hypothécaire secondaire. C'est la pierre angulaire des titres hypothécaires qui, grâce à la garantie de paiements ponctuels offrent une nouvelle source de financement de prêts hypothécaires de durées diverses et augmentent la liquidité des prêts hypothécaires sur le marché secondaire.

Puisque l'assurance LNH reporte les risques hypothécaires entièrement sur l'assureur, elle a favorisé la solvabilité des institutions financières et permis à des prêteurs modestes, d'envergure régionale, de soutenir efficacement la concurrence dans un marché hypothécaire qui, autrement, serait dominé par les grandes institutions financières nationales.

Autofinancement de l'assurance LNH

Les charges d'assurance contre le défaut de paiement des emprunteurs sont réunies dans le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) tenu, par le gouvernement fédéral, de fonctionner en mode d'autofinancement. À la fin de 1990, l'assurance en vigueur dans le FAH totalisait 52,8 milliards de dollars. À l'intérieur du FAH autofinancé, l'interfinancement à primes générales est le moyen utilisé pour atteindre les objectifs de l'assurance LNH en matière de politique publique. L'interfinancement suppose l'établissement du prix de l'assurance LNH à des niveaux tenant compte de variations importantes sur les plans des risques et des frais administratifs.

3.2 CADRE DE LA POLITIQUE

Le système canadien de financement de l'habitation

Le système canadien actuel de financement de l'habitation est bien intégré au marché des capitaux en général et repose presque entièrement sur des fonds du secteur privé. Il n'existe pas de mécanisme direct spécial pour canaliser les fonds hypothécaires sur le marché de l'habitation. En conséquence, le secteur de l'habitation doit faire face à la concurrence des autres secteurs, sur le plan de la demande de capitaux, et il y est parvenu.

Le système de financement de l'habitation est influencé par le libre jeu de l'offre et de la demande; néanmoins, le gouvernement fédéral y conserve une forte présence nationale et joue un rôle de facilitateur. On peut débloquent des fonds publics dans certains cas isolés où ce genre de financement est plus adéquat ou encore, si les prêts de dernier recours sont justifiés en raison de l'absence de capitaux privés.

Dans l'optique de l'efficacité du marché, l'assurance LNH sur la transformation de l'avoir propre foncier aiderait à rendre plus complet le système canadien de financement de l'habitation. Dans une politique publique adéquate, offrir l'assurance LNH servirait l'égalité d'accès des emprunteurs, favoriserait la satisfaction des consommateurs et encouragerait, dans l'industrie, l'innovation et la concurrence de façon rentable, tout en sauvegardant l'intégrité financière du FAH. Ces caractéristiques sont les fondements du cadre de politique qui suit et dans lequel sont préconisés les paramètres de l'assurance LNH.

Augmenter l'égalité d'accès des emprunteurs

Le grand objectif de l'assurance LNH en matière de politique publique est de garantir un accès égal au financement hypothécaire. Sur le plan opérationnel, on parvient à l'égalité d'accès par l'application d'un ensemble national de paramètres d'assurance et de lignes directrices de souscription assortis, s'il y a lieu, de variations géographiques. Les nouveaux produits d'assurance LNH devraient être offerts aux Canadiens à des conditions relativement analogues, sans égard à l'endroit où ceux-ci choisissent de vivre.

Promouvoir la satisfaction du consommateur

Les mécanismes innovateurs de financement de l'habitation sont souvent complexes et donnent lieu à des avantages et à des inconvénients particuliers qui ne sont pas toujours évidents ou qui ne conviennent pas à tout

Figure 8. Incidence du risque lié au prêt de la maison

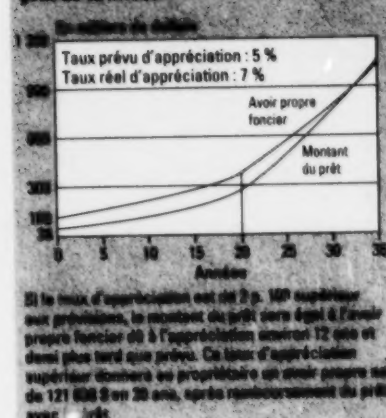
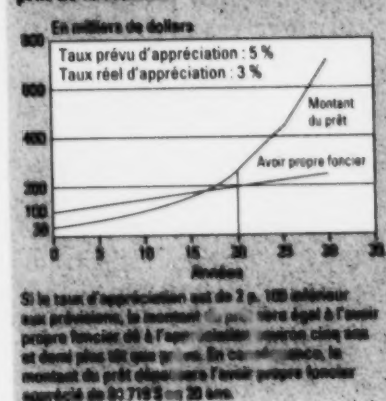


Figure 10. Incidence du risque lié au prêt de la maison



le monde. Bien que l'assurance LNH accordée à tel ou tel type de prêt hypothécaire ne signifie pas que la SCHL en recommande l'utilisation, la Société se doit de faire ce qu'elle peut pour favoriser une mise en place réussie sur le marché. La satisfaction de la clientèle est la pierre angulaire du succès à long terme de toute nouvelle technique de prêt hypothécaire.

Préserver la responsabilité financière

L'assurance LNH est conçue de façon à permettre au gouvernement fédéral de substituer le risque aux dépenses, afin de réunir des capitaux privés pour répondre aux besoins des emprunteurs hypothécaires. Les utilisateurs de l'assurance LNH versent une prime qui rend compte des risques et des coûts, de même qu'une prime générale d'interfinancement à l'intérieur du FAH autofinancé. L'introduction de tout nouveau produit d'assurance LNH doit préserver cette caractéristique fondamentale de l'assurance-prêt hypothécaire publique.

Se conformer aux pratiques établies

L'ampleur des frais fixes de démarrage est souvent un obstacle à l'innovation en matière de prêts hypothécaires ou à son adoption généralisée dans le marché. Il est possible de réduire ces frais si l'innovation devient le prolongement d'un produit connu compatible, de sorte qu'elle peut être offerte de façon rentable par l'entremise des systèmes et documents commerciaux en place. Par un maximum d'économie administrative, on devrait permettre aux petits prêteurs locaux ou régionaux de concurrencer de façon équitable les grandes institutions financières nationales.

Promouvoir la concurrence et la créativité

Puisque les besoins des emprunteurs sont variés et variables, il est possible de présenter un instrument hypothécaire spécifique de diverses façons pour servir certaines niches du marché. La SCHL désire stimuler la créativité des milieux financiers, afin que le plus grand nombre possible d'emprunteurs puissent trouver sur le marché un produit répondant à leurs besoins particuliers. La diversité de choix encouragera les prêteurs à mener leur concurrence par différenciation du service et des produits. Ultimement, il en résultera un régime plus complet de financement de l'habitation, aux prix les plus bas et aux meilleures conditions possibles.

3.3 RÉALISATION DU CADRE DE LA POLITIQUE

Aperçu

L'assurance LNH vise à permettre aux prêteurs qui ont reçu l'approbation en vertu de la LNH, sans égard à leur taille ou à leur marché, d'offrir relativement sans risque des prêts de transformation de l'avoir propre foncier. En échange d'une prime, l'assurance LNH protégerait le prêteur du risque de toute insuffisance du bien hypothéqué offert en garantie du PHVFF et couvrirait les frais accessoires admissibles.

La responsabilité de l'emprunteur serait limitée au logement hypothéqué, en raison de la protection offerte par l'assurance LNH. En conséquence, l'engagement personnel de l'emprunteur ne pourrait normalement pas être obtenu. De plus, l'emprunteur aurait l'avantage de savoir que le PHVFF ne pourrait être exigible sur demande sauf dans certaines circonstances raisonnables qui respectent la sécurité de l'emprunteur.



Respecter l'égalité d'accès

L'égalité d'accès des emprunteurs serait réalisée par un ensemble de paramètres de programme et des lignes directrices et procédures de souscription qui rendent compte des normes nationales et, le cas échéant, des variations géographiques. Sur le plan opérationnel, on pourrait recourir à une généralisation rationnelle de certaines variables de risque, par exemple le type de logement ou l'âge de l'emprunteur, pour arriver à des conditions d'assurance LNH relativement analogues dans l'ensemble du Canada.

Veiller à la satisfaction de la clientèle

Date d'échéance des prêts : La transformation de l'avoir propre foncier repose sur le retrait de l'avoir propre foncier sans perte des droits d'occupation. En vertu de ce principe, le PHVFF ne devrait pas devenir exigible sous prétexte que le logement hypothéqué n'est plus une garantie adéquate du prêt. Au lieu de cela, le PHVFF devrait être remboursé au décès de l'emprunteur ou si le logement hypothéqué est vendu ou évacué en permanence, ou si l'emprunteur enfreint les conditions du prêt, par exemple s'il n'entretient pas le bien ou ne paie pas l'impôt foncier, à l'éventualité survenant la première.



Excédent ou déficit à la vente : Lorsque le PHVFF devient exigible, l'emprunteur ou sa succession peut effectuer le versement libératoire pour empêcher le prêteur d'exercer son droit de vente, ou permettre au prêteur de vendre le bien pour rembourser le prêt. L'emprunteur, ou sa succession, aurait droit à tout excédent provenant de la disposition du bien, après déduction du versement libératoire et des frais accessoires admissibles. En cas de déficit, le prêteur présenterait une demande en vertu de l'assurance, et non à l'endroit de l'emprunteur ou de sa succession.

Retrait en espèces : Les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier pourraient servir à financer une marge de crédit consentie par le prêteur. Dans le cadre de cette marge de crédit, l'emprunteur ferait normalement une série de retraits en liquide, de temps à autre et selon les besoins, sous réserve d'un maximum annuel et d'un plafond de crédit global. L'emprunteur pourrait retirer en espèces le montant forfaitaire, pourvu que ce soit pour financer l'achat d'une rente, ou pour d'autres besoins de liquidités approuvés par la SCHL pour des motifs humanitaires. Ces deux possibilités pourraient être combinées.

Comptabilisation de l'intérêt : Les intérêts commenceraient à s'accumuler dès que des liquidités seraient prélevées de cette marge de crédit et continueraient à s'accumuler jusqu'à ce que tous ces retraits en espèces soient remboursés, intérêt compris, au plus tard à la date d'échéance du PHVFF. Autre possibilité : l'emprunteur qui déciderait de ne pas utiliser cette marge de crédit ne devrait rien à l'échéance du PHVFF.

Pas de vente liée : Puisque la transformation de l'avoir propre foncier consiste à produire des liquidités par l'intermédiaire du PHVFF, elle ne dépend pas de la manière dont on compte utiliser l'argent. En conséquence, toute tentative de regrouper la génération d'argent liquide et son utilisation s'écartera du concept de la transformation de l'avoir propre foncier pour se rapprocher davantage des pratiques de vente liée de produits financiers. Dans la vente liée, les avantages et les inconvénients des transactions individuelles sont habituellement moins transparents, pour le consommateur non averti, et elles l'empêchent habituellement de «magasiner librement» pour trouver les meilleures conditions possibles.

Le prêt pourrait ne pas être admissible à l'assurance LNH, si l'emprunteur est tenu, comme condition d'obtention du prêt, d'utiliser le produit de celui-ci pour acheter un produit financier, par exemple un flux de revenu, du fournisseur du PHVFF ou d'une institution financière en particulier, ou d'une des institutions financières d'une liste déterminée.

Divulgarion : Les conditions qui touchent la transformation de l'avoir propre foncier doivent être formulées de façon à être comprises par l'emprunteur. Pour le prêteur, la divulgation complète et adéquate devrait reposer sur le détail des conditions et l'explication de leurs conséquences.

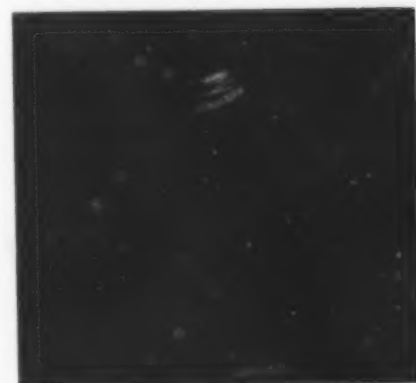
Ratification de l'emprunteur : Contrairement au financement hypothécaire habituel, dans lequel l'avoir propre augmente à mesure que l'emprunt est amorti, la transformation de l'avoir propre foncier entraîne une accumulation de créance, qui augmente avec le temps à un taux croissant en raison du calcul de l'intérêt. Ainsi, après plusieurs années, la transformation de l'avoir propre foncier devient, à toutes fins utiles, une transaction irréversible et le prêt qui en est à l'origine ne peut habituellement être remboursé, si ce n'est par la vente du bien immobilier. Dans ce contexte, il est donc important de s'assurer que le recours à la transformation de l'avoir propre foncier rende compte d'une mûre réflexion de l'emprunteur.

Le consommateur devrait être tenu de ratifier la transaction au plus tard à la date d'échéance d'une période de réflexion au-delà de laquelle la transaction serait nulle et non avenue si elle n'est pas ratifiée. Pendant cette période de réflexion, on s'attend que le consommateur examine et confirme sa décision de transformer son avoir propre foncier, éventuellement avec l'aide de conseillers indépendants.

Transformation de l'avoir propre foncier supplémentaire : Comme nous l'avons mentionné précédemment, à un certain niveau de retrait de l'avoir propre foncier choisi par l'emprunteur, le montant correspondant de liquidités obtenues dépend de prévisions informées de l'appréciation du prix, du taux d'intérêt et de l'espérance de vie. Le montant en liquide augmente avec la hausse présumée du prix du logement et avec la baisse du taux d'intérêt et de l'espérance de vie prévues. À l'inverse, le montant des liquidités diminue à mesure que baisse la hausse présumée du prix du logement et qu'augmentent le taux d'intérêt et l'espérance de vie prévus.

Dans la pratique, les prix des habitations s'apprécient à des taux différents entre marchés et selon les types d'habitation. Ces différences pourraient être reconnues en offrant à l'emprunteur le choix de demander une réévaluation professionnelle de la valeur marchande réelle du logement hypothéqué. Si, cumulativement, l'appréciation réelle est supérieure au taux présumé, la différence entre les deux pourrait être considérée comme avoir propre foncier non engagé, sous réserve du taux maximal de transformation de l'avoir propre foncier, et devenir potentiellement admissible à une conversion partielle ou totale en liquide.

De même, si les taux d'intérêt s'avèrent plus faibles que les niveaux présumés, le prêt pourrait être plus modeste que le montant prévu. La différence entre les deux pourrait être considérée comme avoir propre





foncier non engagé, sous réserve d'un plafonnement de transformation de l'avoir propre foncier, et devenir potentiellement admissible à une conversion partielle ou totale en liquide.

Il faudrait établir de nouveaux documents de prêts hypothécaires et d'assurance LNH, si l'emprunteur veut transformer une partie ou la totalité de l'avoir propre foncier non engagé résultant de l'examen par le prêteur, de l'épuisement théorique de l'avoir propre foncier par rapport au niveau réel.

Exceptions pour motifs humanitaires : On accepte généralement les données sur l'espérance de vie en tant qu'indice raisonnable de la longévité. Cependant, les emprunteurs malades en phase terminale méritent des égards spéciaux. Cas par cas, l'espérance de vie type pourrait être rajustée à la baisse. La formule d'ajustement devrait être compatible aux pratiques retenues actuellement par l'industrie de l'assurance pour racheter, pour des motifs humanitaires, les prestations immédiates d'assurance-vie aux clients atteints d'une maladie mortelle médicalement vérifiable.

Droit de premier refus : Pour beaucoup de Canadiens, la maison est beaucoup plus qu'un logement. C'est une résidence familiale, qui doit être transmise d'une génération à l'autre. Il serait possible de préserver cette tradition en donnant à l'emprunteur et à sa succession le droit de premier refus pour acquérir le PHVFF du prêteur sur demande, au moment où le prêt devient exigible, afin d'éviter de vendre à un tiers le bien hypothéqué.

Sauvegarder la responsabilité financière

L'assurance LNH de transformation de l'avoir propre foncier devrait être offerte aux Canadiens, sans frais pour le gouvernement fédéral. Pour cette raison, le concept de cette assurance pourrait englober des mesures visant à réduire le risque potentiel à un niveau où le résiduel est assurable en fonction d'une structure de primes commercialisable et conforme à l'autonomie financière du FAH.

Plafond de transformation : Le taux maximal assurable de transformation pourrait aller jusqu'à 75 p. 100 de la valeur d'emprunt du bien immobilier. Par contre, il ne pourrait pas y avoir de plafond à la valeur de l'habitation ou au montant du prêt. La prime pourrait se composer de frais préliminaires ponctuels exprimés en pourcentage du montant issu de la transformation de l'avoir propre foncier. La prime pourrait être déduite des liquidités offertes à l'emprunteur dans la marge de crédit.

Titre libre : Puisque l'assurance ne doit viser que les risques relatifs au prix de la maison, au taux d'intérêt et à la longévité, les risques de délabrement de l'immeuble et d'arriérés dans l'impôt foncier ou le paiement des services publics ne feraient pas partie du calcul de la prime. Il ne faudrait pas que ces risques non provisionnés remettent en question la valeur du bien immobilier en tant que garantie du PHVFF. En conséquence, l'emprunteur devrait éliminer tout prêt hypothécaire ou toute charge sur le bien immobilier, à moins que la SCHL n'approuve des dispositions contraires. L'emprunteur pourrait décider d'utiliser les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier pour rembourser tout prêt hypothécaire non remboursé ou toute demande de règlement en souffrance. Dans la même veine, l'emprunteur ne devrait pas provoquer l'inscription de quelque servitude supplémentaire après l'entrée en vigueur du PHVFF, sauf sur approbation de la SCHL.

Application des conditions du prêt : En dernier recours, la SCHL devrait pouvoir autoriser le prêteur à prélever des liquidités à la marge de crédit de l'emprunteur ou à présenter une demande de règlement portant sur l'avoir propre foncier non engagé, afin de restaurer l'immeuble au nom de l'emprunteur ou de régler tout arriéré de paiement de l'impôt foncier ou des services publics ou autres versements liés à l'habitation.

Critère de revenu : L'emprunteur est responsable de l'impôt foncier, des services publics et des travaux de réparation et d'entretien. Ces dépenses liées à l'habitation ne devraient pas représenter une part exagérée du revenu de l'emprunteur, après transformation de l'avoir propre foncier, car habituellement, après la retraite, le revenu diminue, et les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier ne sont pas illimitées.

Pour maintenir la structure des primes LNH aux niveaux les plus bas possibles, il ne serait pas avisé de demander un supplément pour se garantir de l'incapacité de l'emprunteur d'effectuer les dépenses liées à l'habitation. Au lieu de cela, il serait plus raisonnable d'exiger des emprunteurs qu'ils fassent la preuve, après transformation de l'avoir propre foncier, d'une capacité de maintenir les dépenses liées à l'habitation à l'intérieur d'un ratio prudent par rapport à leur revenu.

Règlement du déficit : De façon à parvenir à une économie maximale dans l'administration de l'assurance, on pourrait s'attendre que le prêteur exerce son pouvoir de vente si la maison hypothéquée est acquise à l'échéance du PHVFF et présente une demande de règlement à l'assurance, en fonction du déficit résiduaire entre le PHVFF et le produit de la vente du bien hypothéqué, en plus des frais accessoires admissibles.

Harmonisation aux pratiques établies

L'assurance LNH sur la transformation de l'avoir propre foncier doit suivre aussi fidèlement que possible les pratiques établies dans le domaine des prêts hypothécaires et de l'assurance-prêt. De plus, elle doit s'approcher des pratiques des prêteurs en matière de prêts sur marge de crédit d'après l'avoir propre foncier, sauf pour l'absence de versements mensuels minimaux d'intérêt et de remboursement du principal sur demande.

Taux d'intérêt des PHVFF : Sous la protection de l'assurance LNH, toutes autres choses étant égales, le taux d'intérêt applicable aux PHVFF pour les retraits d'avoir propre foncier doit être concurrentiel avec les taux d'intérêt des PHPE visant à constituer l'avoir propre foncier. Le taux d'intérêt sur le PHVFF pourrait être fixé pour la durée du prêt ou établi pendant la période, sous réserve de changements à intervalles convenus, ou variables, mais toute correction du taux d'intérêt ne devrait pas réduire le montant maximal des liquidités qui financent la marge de crédit.

Souscription : La souscription d'assurance doit être adéquate et établie cas par cas, à l'intérieur d'un ensemble de conditions conformes à la LNH et à la situation du marché. On doit percevoir des frais de souscription.

Restrictions d'admissibilité : L'emprunteur doit avoir la liberté d'utiliser les liquidités disponibles provenant de la transformation de l'avoir propre foncier pour répondre aux nécessités fondamentales de la vie ou, sous réserve de l'approbation de la SCHL, pour toute autre fin. Tout type d'habitation prévue pour être occupée par son propriétaire à titre de résidence principale pourrait être admissible à l'assurance LNH. Cependant, un logement utilisé exclusivement pour obtenir des revenus locatifs ne devrait pas l'être. Le logement ne devrait pas être en mauvais état, à moins que l'emprunteur convienne d'utiliser les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier pour régler d'abord le problème.

On ne devrait pas imposer à l'emprunteur d'exigence en matière d'âge minimum. En règle générale, plus l'emprunteur est jeune, plus modeste sera le produit de la transformation de l'avoir propre foncier, de même que les avantages financiers provenant du retrait de l'avoir propre foncier.

Promouvoir la concurrence et la créativité

Les conditions de l'assurance LNH préconisées précédemment visent à illustrer, à des fins de consultation, l'une des variations possibles à l'intérieur du cadre politique défini. Il se peut que d'autres possibilités offrent des perspectives aussi bonnes ou meilleures par rapport aux critères d'une bonne politique publique.

En conséquence, il ne faudra pas interpréter ces propositions comme des moyens d'utiliser l'assurance LNH pour normaliser la transformation de l'avoir propre foncier. L'objet de la politique est d'utiliser les conditions préconisées pour l'assurance LNH, ou d'autres qui sont compatibles au cadre politique défini, afin d'aider les prêteurs à mettre en marché des produits uniques et innovateurs pour atteindre leurs objectifs de compétitivité et leur permettre de répondre aux besoins divers du plus grand nombre possible d'emprunteurs.

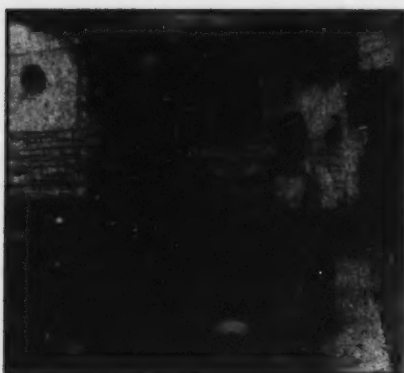
Tout comme le prêt hypothécaire affecté à l'achat d'une maison, le prêt consenti pour retirer l'avoir propre foncier ne sera pas statique au fil du temps. Les conditions de l'assurance LNH préconisées ici visent à permettre aux prêteurs de perfectionner leurs produits de transformation de l'avoir propre foncier de temps à autre, pour tirer parti des nouveaux débouchés d'affaires, de même que pour faire face à l'évolution des contextes d'exploitation.

3.4 RÉSUMÉ

Questions fondamentales

Voici les questions fondamentales de politique dans l'assurance des prêts de transformation de l'avoir propre foncier en vertu de la LNH :

- ▶ Les Canadiens veulent-ils pouvoir obtenir un financement assuré par la LNH pour effectuer un retrait de l'avoir propre foncier?
- ▶ Les Canadiens croient-ils que les conditions de l'assurance LNH préconisées constituent un équilibre raisonnable entre l'objectif de la SCHL, à savoir faciliter les choix d'habitation des propriétaires âgés, et son mandat qui est d'exploiter l'assurance LNH de façon saine et commerciale?
- ▶ Quelles sont les solutions possibles pour parfaire les conditions envisagées pour l'assurance LNH, telles qu'elles sont résumées plus loin?
- ▶ Existe-t-il de meilleures façons de répondre aux besoins de financement de l'habitation des propriétaires âgés et que peut utiliser la SCHL à l'intérieur de son mandat, et qui demeurent conformes au contexte économique et politique d'aujourd'hui?



Résumé des propositions : égalité d'accès

1. Les conditions d'assurance d'application nationale reposent, dans la mesure du possible, sur des généralisations et rendent compte, au besoin, des variations géographiques.

Résumé des propositions : satisfaction du consommateur

2. Le PHVFF devient exigible au décès de l'emprunteur ou si la maison est vendue ou libérée, ou encore s'il y a manquement aux conditions du prêt.
3. L'emprunteur reçoit le produit excédentaire de la vente, mais n'est pas responsable du déficit.
4. L'emprunteur retire de l'argent comptant d'une marge de crédit, occasionnellement ou sous forme de montant forfaitaire, soit pour acheter un flux de revenu ou pour une fin approuvée par la SCHL pour des motifs humanitaires, ou les deux à la fois.
5. L'intérêt commence à s'accumuler dès qu'on retire du liquide et continue à s'accumuler jusqu'à ce que le PHVFF soit remboursé, ce qui doit survenir au plus tard à la date d'échéance.
6. L'utilisation du produit du prêt n'est pas une condition de prêt du prêteur.
7. Les conditions du prêt doivent être détaillées et on doit expliquer leurs conséquences.
8. L'emprunteur a un délai de réflexion pour ratifier la conversion de l'avoir propre foncier.
9. L'emprunteur peut demander la conversion en liquide de l'avoir propre foncier non engagé.
10. Des exceptions sont possibles pour des motifs humanitaires, dans le cas d'un malade en phase terminale.
11. L'emprunteur a le droit de premier refus sur la propriété, lorsque le PHVFF devient exigible.

Résumé des propositions : responsabilité financière

12. L'avoir propre foncier peut être transformé en liquide jusqu'à concurrence de 75 p. 100 de la valeur d'emprunt du bien immobilier.
13. Une prime unique et préliminaire d'assurance pourrait être retenue de la marge de crédit.
14. Tout prêt hypothécaire en vigueur ou toute demande de règlement inscrite à l'endroit du bien immobilier doit être réglé, à moins que la SCHL n'approuve d'autres dispositions.

15. Aucune servitude supplémentaire n'est autorisée à moins que la SCHL n'approuve d'autres dispositions.
16. Le prêteur peut retirer des liquidités à la marge de crédit ou utiliser l'avoir propre foncier disponible pour le paiement des taxes ou des services publics ou effectuer les réparations au logement.
17. Les frais liés à l'habitation doivent demeurer à l'intérieur d'un ratio prudent du revenu de l'emprunteur.
18. Le prêteur peut demander le règlement du déficit résiduaire.

Résumé des propositions : pratiques établies

19. Les prêts de transformation de l'avoir propre foncier doivent être harmonisés dans la mesure du possible aux pratiques actuelles en matière d'hypothèque et d'assurance.
20. Le PHVFF doit offrir des conditions et taux d'intérêt concurrentiels.
21. La souscription d'assurance doit être adéquate et conforme aux conditions du marché et on doit exiger des frais de souscription.
22. L'admissibilité limite l'objet du prêt aux nécessités fondamentales de la vie, sauf si la SCHL approuve d'autres fins, et aux maisons et résidences principales en bon état. Il n'y a pas d'âge minimum pour emprunter.

Résumé des propositions : concurrence et créativité

23. Les variations sont assurables, pourvu qu'elles se situent à l'intérieur du cadre de la politique.

FINANCEMENT AVEC PARTICIPATION À LA PLUS-VALUE

4.1 HISTORIQUE

Obstacles à l'accession à la propriété

La promotion de l'accession à la propriété représente une bonne politique publique. Les raisons en sont incorporées dans la structure même de la société canadienne qui a été et continuera d'être fortement orientée vers l'accession à la propriété. Des sondages répétés indiquent que la propriété d'une maison représente une aspiration et une force dominante chez la majorité des Canadiens. Le logement occupé par le propriétaire constitue un important bien national.

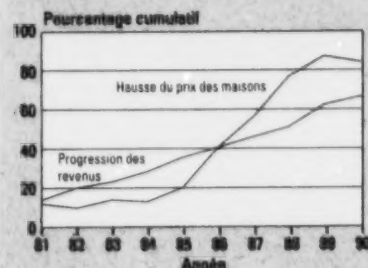
Les locataires qui ont un revenu leur permettant d'accéder à la propriété doivent quand même surmonter des obstacles : réunir la mise de fonds initiale et faire face aux frais d'intérêt, particulièrement dans les premières années du financement du prêt hypothécaire. En vertu du prêt hypothécaire à paiements égaux qu'utilisent la plupart des emprunteurs, les mensualités hypothécaires constantes, en tant que proportion du revenu, déclinent à mesure qu'augmente avec le temps le revenu de l'emprunteur. En conséquence, le fardeau du financement hypothécaire est plus élevé dans les premières années du prêt et moindre dans les années ultérieures.

En mettant au point des prêts hypothécaires conçus pour solliciter d'autres sources de financement pour la mise de fonds initiale ou les frais d'intérêt, on pourrait, estime-t-on, permettre à un million de locataires au Canada d'accéder à la propriété. Certaines idées relatives à ces concepts hypothécaires ont commencé à faire surface sur le marché; nous les analysons à l'annexe B.

Prêt hypothécaire à paiements égaux

La méthode la plus répandue de financement d'une résidence au Canada est le prêt hypothécaire à paiements égaux et à taux fixe. L'emprunteur verse au moins une mise de fonds minimale et rembourse le prêt en versements périodiques, habituellement mensuels, sur une période d'amortissement généralement de 25 ans ou moins. L'avoir propre de l'emprunteur de la maison augmente à mesure que le prêt se rembourse et que la maison prend de la valeur.

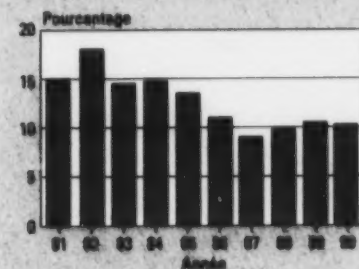
Figure 1. Progression des revenus par rapport à la hausse du prix des maisons, 1981-1990



Source : Statistique Canada et Service inter-agences (S.I.A.), marque déposée de l'Association canadienne de l'immobilier.

Au cours de la période de quatre ans commençant en 1986, l'accession à la propriété est devenue un objectif de plus en plus difficile à atteindre pour les ménages de revenu moyen qui font des économies en vue de l'achat d'une maison.

Figure 2. Taux d'épargne personnelle



Source : Statistique Canada, 1990.

La diminution du taux d'épargne personnelle signifie qu'il est de plus en plus difficile d'accumuler une mise de fonds.

Aux fins de l'assurance LNH, l'admissibilité de l'emprunteur repose sur des critères de souscription, à savoir un coefficient d'amortissement brut de la dette de 32 p. 100, un coefficient d'amortissement total de la dette de 42 p. 100 et un rapport prêt-valeur de 90 p. 100 (95 p. 100 pour les acheteurs admissibles d'une première maison selon un programme de 2 ans.

Les dons en espèces des parents ou de la parenté proche, les subventions gouvernementales, le capital-travail et le financement secondaire obtenu à partir d'éléments d'actif très liquides sont acceptables pour la mise de fonds. Les achats d'une réduction d'intérêt sont reconnus par la LNH dans certaines limites. Le taux d'intérêt peut être réduit d'un maximum 3 points de pourcentage pour un minimum de trois ans, mais le taux d'intérêt hypothécaire qui en résulte est régi par un taux minimum.

Financement avec participation à la plus-value

Le financement avec participation à la plus-value pour l'achat d'une maison est un arrangement dans lequel l'investisseur non occupant réduit les frais d'entrée ou de possession de l'emprunteur. En retour, l'investisseur reçoit une part de l'appréciation du bien immobilier. Cela suppose une entente de propriété partielle qui permet à l'emprunteur de bénéficier du plein droit de propriété lorsqu'il obtient l'entière propriété, ou au plus tard à une date déterminée. Au moment de l'achat, l'emprunteur et l'investisseur conviennent d'une formule de partage de l'appréciation de la valeur.

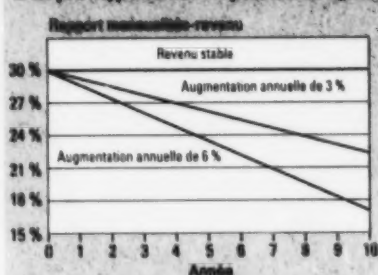
4.2 PARAMÈTRES POTENTIELS DE L'ASSURANCE

Aperçu

On propose l'assurance LNH sur le financement avec participation à la plus-value afin que l'emprunteur ayant peu de liquidités puisse accéder à la propriété avec l'aide d'un investisseur non apparenté qui possède beaucoup de comptant, en échangeant une partie des gains de capital futurs sur la propriété pour une certaine mise de fonds ou une concession sur le taux d'intérêt. Cela permettrait à l'emprunteur d'acquérir une résidence principale par réaménagement du fardeau de liquidités sur une certaine période. En conséquence, les locataires qui ne disposent pas du capital nécessaire à court terme, mais qui en sont au premier stade de leur vie professionnelle et qui font preuve de bonnes perspectives de gains, auraient la possibilité d'accéder à la propriété.

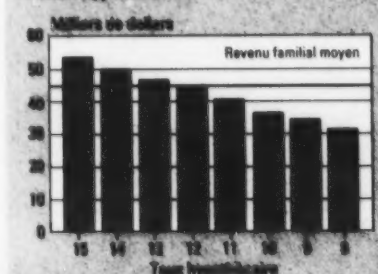
Le financement avec participation à la plus-value exigerait que l'assurance LNH reconnaisse les prêts hypothécaires obtenus à l'égard d'une habitation appartenant en partie à un non-emprunteur qui possède

Figure 3. Perte de la dette dans le cas d'un prêt hypothécaire à paiements égaux



Dans le cas d'un prêt hypothécaire à paiements égaux, les mensualités correspondent à un pourcentage du revenu qui diminue petit à petit à mesure que le revenu de ménage augmente. Pour un emprunteur dont le revenu progresse de 3 p. 100 par année, un rapport mensualité-revenu de 30 p. 100 tombe à 23,3 p. 100 au bout de dix ans et à 16,6 p. 100 au bout de 20 ans.

Figure 4. Revenu nécessaire selon le taux hypothécaire



Source : Statistique Canada, 1988.

Si le taux hypothécaire est inférieur à 13 p. 100, un ménage canadien moyen âgé de 25 à 44 ans possède un revenu suffisant pour rembourser un prêt hypothécaire de 100 000 \$. Lorsque le taux hypothécaire dépasse 13 p. 100, il devient plus difficile de financer l'achat d'une maison.

un intérêt dans l'appréciation future de la valeur de la maison. Le financement assuré en vertu de la LNH est actuellement offert à l'égard des maisons qui sont la copropriété d'emprunteurs non apparentés possédant l'un et l'autre des droits d'occupation, ainsi qu'aux emprunteurs ayant peu de liquidités qui reçoivent une certaine mise de fonds comme paiement initial ou une aide au niveau du taux d'intérêt. Il n'est pas offert à ceux qui souhaitent utiliser les fonds d'un investisseur non apparenté qui, en retour, a des droits sur une partie des gains en capital.

Objectif de politique publique

L'objectif du financement avec participation à la plus-value assuré en vertu de la LNH est d'offrir aux acheteurs éventuels de maisons la possibilité de puiser à cette nouvelle source de financement d'accession à la propriété dans le cadre de conditions relativement égales pour ce qui est de l'assurance LNH.



Sauvegarder les incitatifs financiers de l'accession à la propriété

Partage maximal de l'appréciation : La part de l'investisseur dans l'appréciation du logement ne devrait pas dépasser un certain maximum (75 p. 100, par exemple), car l'emprunteur qui n'a pas suffisamment ou pas du tout de possibilité d'accumuler de l'avoir propre sur sa maison n'est pas financièrement motivé à effectuer les versements hypothécaires ou à entretenir ou améliorer la maison. Dans la même veine, il serait peut-être nécessaire de fixer un certain minimum à l'avoir propre de l'emprunteur.

Propriété complète : L'objectif ultime du financement avec participation à la plus-value est de parvenir avec le temps à la propriété franche et quitte. En conséquence, il convient d'incorporer un délai maximal dans l'accord de participation à la plus-value (six ans, par exemple), au cours duquel l'emprunteur peut, n'importe quand, exercer son option de rachat. Le prix d'achat sur lequel repose le rachat doit être fixé par des évaluateurs indépendants, au moment du rachat, et non en vertu d'une formule de prix reposant sur des hypothèses et fixée à l'entrée en vigueur de l'entente.

Promouvoir des contrats équitables

Restrictions aux achats de réductions d'intérêt : Tout achat d'une réduction des frais d'intérêt par un investisseur doit demeurer en vigueur pour toute la durée de l'entente et faire l'objet d'un maximum (jusqu'à 50 p. 100 des taux d'intérêt prévalant sur le marché, par exemple). Dans le but de

protéger l'emprunteur, le taux d'intérêt sur lequel repose l'achat de la réduction doit se situer à l'intérieur des taux d'intérêt admissibles pour l'obtention de l'assurance LNH. Ainsi, l'emprunteur saurait précisément quel est l'avantage réel de l'achat de cette réduction, comparativement aux perspectives d'appréciation de la propriété qu'il cède.

Évaluation initiale de la maison : La valeur initiale de l'habitation doit être équitable. Si la valeur de la maison au début de l'entente est inférieure au niveau du marché, le rendement financier pour l'investisseur au moment où il exercerait son droit de rachat serait injustifiablement élevé. En conséquence, il faudrait des évaluations indépendantes pour préciser la juste valeur marchande de la maison.

Divulgarion : La divulgation à l'emprunteur doit être complète, à cause de la nouveauté du financement avec participation à la plus-value pour les propriétaires canadiens de résidences, et en raison des implications financières à long terme pour l'emprunteur. Ce dernier doit être mis au courant de tous les aspects de l'entente, y compris du partage de l'appréciation de la propriété, des droits et des frais, des coûts supplémentaires que l'emprunteur n'aurait pas à assumer dans le cadre des options de financement reposant sur la propriété complète, des conditions de rachat, des privilèges d'annulation, ainsi que de la responsabilité et du coût des travaux de réparation, d'entretien et de modernisation du logement.

Réduire les coûts et les incertitudes

Abordabilité pour l'emprunteur : En limitant le risque résiduel à un niveau conforme à une structure de prime commercialisable, on pourra offrir de façon financièrement responsable l'assurance sur le financement avec participation à la plus-value. Conformément aux pratiques prudentes en matière de prêts, l'emprunteur devrait pouvoir se permettre la transaction à l'intérieur des moyens offerts. On pourrait s'en assurer en vérifiant le revenu et le crédit, particulièrement pour savoir si l'emprunteur a la capacité financière de racheter la part de l'investisseur à la fin de l'entente ou d'assumer des versements hypothécaires plus élevés à la fin de la période d'achat de la réduction d'intérêt.

Harmonisation : Dans la mesure du possible, l'assurance du financement avec participation à la plus-value doit respecter les pratiques et critères actuels de souscription de l'assurance LNH. Il pourrait n'y avoir aucun plafonnement sur le prix des maisons ou le montant des prêts et tous les



types de maisons pourraient être admissibles. Le seul aspect nouveau, du point de vue du prêteur, serait la venue d'un partenaire qui participe à la mise de fonds.

Garantie de l'investisseur : L'un des moyens de créer et de garantir l'intérêt de l'investisseur est d'enregistrer une demande de règlement sur la maison. Par ailleurs, ce type de financement pourrait se faire sous forme d'entente de copropriété entre l'investisseur non occupant et le propriétaire-occupant, l'intérêt du premier étant garanti par le titre partiel de propriété, proportionnel à la participation à la plus-value.

4.3 RÉSUMÉ

Les arrangements reposant sur le partage de l'appréciation de la propriété sont une technique de financement relativement répandue dans le secteur commercial et sont actuellement utilisés de façon limitée dans le financement de l'habitation. Puisque les véritables possibilités de cette technique restent encore à explorer, l'assurance LNH pourrait servir de catalyseur à l'expansion de ce type de financement ou à son perfectionnement.

Les paramètres potentiels d'assurance qui précèdent, relativement à la mise de fonds initiale et aux concessions de taux d'intérêt, ne sont qu'un des modèles possibles. Il peut exister de meilleurs moyens de structurer l'assurance du financement avec participation à la plus-value en vertu de la LNH. Il peut en outre exister d'autres applications éventuelles du financement avec participation à la plus-value, dont l'une constitue une solution de rechange à l'investissement locatif conventionnel proprement dit. Voici une autre possibilité d'application : un moyen de permettre à l'emprunteur d'échanger une partie de l'augmentation de la mise de fonds pour une sécurité accrue de la propriété résidentielle contre les taux d'intérêt élevés au renouvellement de l'hypothèque ou contre l'interruption de revenu pour cause de chômage, de maladie ou d'invalidité.

5

INVITATION

La SCHL voit dans cette consultation une tribune permettant à toutes les parties intéressées de s'exprimer librement sur un certain nombre de questions importantes de la politique. La SCHL utilisera les réponses individuelles pour susciter un consensus net sur ce que les Canadiens veulent que leur assurance hypothécaire publique fasse pour eux dans les années 1990 et au-delà.

Les parties intéressées à faire connaître leurs opinions sur ces projets d'utilisations innovatrices de l'assurance hypothécaire publique sont invitées à le faire par écrit.

Expédier vos réponses à l'adresse suivante :

Monsieur E.A. Fichel
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires du présent document, s'adresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7
Téléphone (613) 748-2367

This document is also available in English.

ANNEXES

ANNEXE A : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE DE LA TRANSFORMATION DE L'AVOIR PROPRE FONCIER

Il existe trois grandes différences entre le prêt hypothécaire qui vise à constituer un avoir propre foncier (prêt hypothécaire à paiements égaux ou PHPE) et le prêt hypothécaire dont l'objet est de retirer l'avoir propre foncier (prêt hypothécaire à versement forfaitaire final ou PHVFF).

La première différence réside dans la manière dont le prêt est remboursé. Dans le PHPE, l'amortissement du prêt se fait par versements périodiques, de sorte que le remboursement total du prêt est atteint au plus tard à la fin d'une période spécifiée. Dans le PHVFF, le prêt est amorti par un paiement forfaitaire unique dont la date exacte d'exigibilité ne peut être établie au moment où le prêt est consenti.

La deuxième différence se situe dans l'utilisation du produit du prêt hypothécaire. Dans le PHPE, l'emprunteur doit appliquer le produit à l'achat de la maison, sinon l'hypothèque par laquelle le prêteur retire des intérêts ne peut être créée. Dans le PHVFF, l'emprunteur peut affecter librement le montant, parce que la maison sur laquelle porte le prêt hypothécaire est disponible en garantie.

La troisième différence est l'ampleur de la responsabilité de l'emprunteur. Dans le PHPE, la garantie personnelle de l'emprunteur est offerte, si les lois provinciales le permettent. En conséquence, en cas de défaut de paiement hypothécaire, le prêteur a la possibilité de récupérer toute perte sur le prêt. Dans le PHVFF, le concept de transformation de l'avoir propre foncier exige qu'on limite la responsabilité de l'emprunteur au logement hypothéqué.

En résumé, les caractéristiques fondamentales du prêt de transformation de l'avoir propre foncier sont les suivantes : date non spécifiée d'exigibilité du remboursement du prêt, utilisation non restreinte du produit du prêt et absence de garantie personnelle. Les Canadiens peuvent emprunter sur l'avoir propre foncier dans le cadre d'un certain nombre de mécanismes offerts actuellement par les maisons de prêts. Nous analysons ces mécanismes à la présente annexe, dans le contexte des trois caractéristiques fondamentales des prêts de transformation de l'avoir propre foncier.

Prêt hypothécaire de dégagement de l'avoir propre

On peut refinancer une maison par un prêt hypothécaire plus important ou un nouveau prêt pour dégager l'avoir propre. Même s'il n'y a habituellement pas de restriction à l'utilisation du produit du prêt, ce dernier doit être totalement amorti par une série de versements d'intérêt et de remboursements de capital au cours d'une période précisée. De plus, la garantie personnelle de l'emprunteur est généralement possible. Ainsi, le dégagement de l'avoir propre n'est pas un mécanisme adéquat pour transformer de façon permanente l'avoir propre foncier en liquidités.

Il est également possible d'obtenir un financement de dégagement de l'avoir propre sous forme de PHVFF. Cependant, la date d'exigibilité du PHVFF est habituellement de cinq ans et la reconduction du prêt n'est pas une certitude absolue. En conséquence, ce mécanisme ne répond pas entièrement aux caractéristiques essentielles d'un prêt hypothécaire visant à transformer l'avoir propre foncier.

Marge de crédit sur l'avoir propre foncier

Pour la plupart, les grandes institutions de dépôt offrent actuellement des prêts de marge de crédit sur l'avoir propre foncier, garantis par un prêt hypothécaire et allant jusqu'à 75 p. 100 de la valeur d'emprunt de la maison hypothéquée, moins toute créance non remboursée. Les conditions régissant les marges de crédit varient d'un prêteur à l'autre, mais les dispositions relatives aux versements périodiques et à l'échéance du prêt ont en commun nombre de similitudes.

L'emprunteur doit souvent payer au moins mensuellement les intérêts cumulatifs de la marge de crédit. Il n'y a pas de date d'exigibilité pour le remboursement du capital. Cependant, le prêt est habituellement exigible sur demande, par exemple en cas de défaut ou d'érosion de la garantie de prêt. L'emprunteur est habituellement responsable de toute perte de prêt subie par le prêteur et due à un défaut de paiement.

Par rapport aux trois mécanismes fondamentaux des prêts de transformation de l'avoir propre foncier, la marge de crédit n'est pas un moyen adéquat de transformation permanente de l'avoir propre foncier en liquide.

Transformation de l'avoir propre foncier en revenu

Quelques institutions financières ont lancé sur le marché des prêts PHVFF sans date spécifique de remboursement du prêt et sans garantie personnelle. Cependant, le produit du prêt doit être affecté en partie à l'achat d'une rente viagère conçue par le fournisseur du PHVFF. Puisque

l'emprunteur ne peut utiliser librement la totalité des liquidités obtenues, le concept actuel du PHVFF d'acquisition de rente ne répond pas entièrement aux caractéristiques des prêts de transformation de l'avoir propre foncier.

Transformation de l'avoir propre foncier en liquide

L'emprunteur a maintenant la possibilité de transformer l'avoir propre foncier en marge de crédit. L'emprunteur peut, à tout moment et à n'importe quelle fin, retirer les liquidités disponibles dans la marge de crédit. Contrairement au PHVFF d'acquisition de rente, la responsabilité de l'emprunteur dans un PHVFF de marge de crédit peut ne pas être limitée à la maison hypothéquée. Bien que l'amortissement du prêt comporte un versement forfaitaire final ultérieur, la date limite d'exigibilité du PHVFF est précisée dans les conditions. Ce n'est pas une caractéristique souhaitable pour la transformation permanente de l'avoir propre foncier en liquide.

Une variante de cette approche a été récemment introduite : l'emprunteur peut retirer en un montant forfaitaire les liquidités provenant de la transformation de l'avoir propre foncier, sans restriction d'utilisation. De plus, le PHVFF n'est pas assorti d'une date précise d'exigibilité et la garantie personnelle de l'emprunteur n'est pas donnée. Ce concept comporte toutes les caractéristiques essentielles de la transformation de l'avoir propre foncier.

ANNEXE B : RÉGIMES DE FINANCEMENT AVEC PARTICIPATION À LA PLUS-VALUE, AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

Diverses appellations sont utilisées pour décrire les régimes de financement d'accession à la propriété qui reposent sur la participation à la plus-value. Au Canada et à l'étranger, on trouve notamment pour décrire ce concept des noms comme participation à la mise de fonds ou à la plus-value et propriété progressive, pour ne nommer que ceux-là. Malgré les différences de terminologie et sans égard aux paramètres propres des programmes, ils fonctionnent tous sur le même principe, savoir céder l'avoir propre foncier en échange de l'élimination des obstacles à la propriété, y compris les taux d'intérêt et la mise de fonds initiale, et visent les acheteurs de maisons dont le revenu et les épargnes seraient autrement insuffisants.

Les quelques régimes d'accession à la propriété qui reposent sur la participation à la plus-value ont recours à des utilisations différentes de ce type de financement. Nous en décrivons quelques-unes.

Concessions sur le taux d'intérêt ou la mise de fonds

Certains programmes supposant des concessions au niveau du taux d'intérêt ou de la mise de fonds, ou les deux à la fois, ont fait leur apparition dans un petit nombre de villes canadiennes, surtout celles où les coûts sont élevés. Cette nouveauté est une réponse à la forte appréciation des prix des maisons et aux taux d'intérêt plus élevés, qui ont entraîné une hausse du nombre de ménages n'ayant pas le capital nécessaire à l'achat d'une maison. Les entreprises qui se spécialisent dans l'appariement des investisseurs et des acheteurs de maisons ont précipité le développement de ce type de financement avec participation à la plus-value. La structure des frais varie des versements forfaitaires au moment de l'achat jusqu'aux versements périodiques pour la durée du contrat, ou une combinaison des deux modalités.

Le défi est que dans chaque région du pays, et non simplement dans les marchés fondés sur la demande, il existe des gens qui ne peuvent avoir accès à la propriété parce qu'ils n'ont pas les fonds nécessaires à la mise de fonds initiale ou que leur revenu ne peut leur permettre d'assumer le fardeau initial des versements hypothécaires.

Frais de transaction

Aux États-Unis, une extension du financement avec participation à la plus-value gagne en popularité. Dans cette méthode, l'employeur de l'emprunteur assume les frais de conclusion du dossier et les droits de demande, en retour d'une participation temporaire à l'avoir propre de la maison. Pour l'employeur, le rendement de l'investissement est surtout lié au travail, par exemple une amélioration du moral et de la productivité, un roulement moindre de la main-d'oeuvre et une diminution de l'absentéisme.

Dans un des programmes de ce genre, l'employeur consent un prêt à l'employé à l'égard des frais de transaction pour l'achat de la maison. En retour, l'employeur conserve une part de l'avoir propre de la maison jusqu'à ce que le prêt soit totalement remboursé. L'employé devient pleinement propriétaire lorsque sa dette est éteinte.

Au Canada, les entreprises qui réunissent les investisseurs et les acheteurs de maisons dans le cadre d'un programme de financement avec participation à la plus-value incorporent à l'entente la totalité ou une partie des frais de transaction. De plus, il n'est pas rare que les entreprises des collectivités canadiennes fondées sur les ressources prennent part avec leurs employés aux régimes de financement avec participation à la plus-value dans le cadre de programmes de logement avec aide de l'employeur,

qui comportent les caractéristiques suivantes : diminutions de la mise de fonds initiale, achat d'une réduction de taux d'intérêt et subventions pour les frais de transaction.

Indemnisation de l'employé

Aux États-Unis, les spécialistes de l'utilisation de l'immobilier en tant qu'avantage social des employés ont travaillé, avec des spécialistes du logement abordable, à la préparation d'un programme pilote de démonstration des moyens d'utiliser l'accession à la propriété comme forme d'indemnisation de l'employé. Ce concept fonctionne sur le principe de la participation à la plus-value.

L'employeur et l'employé-occupant deviennent conjointement propriétaires de la maison, l'employeur payant une partie de la mise de fonds et l'employé assumant le prêt hypothécaire. L'employé reçoit progressivement de l'employeur des participations à la mise de fonds, jusqu'à ce que la totalité des participations soient cédées à l'employé. Conformément à la loi américaine de l'impôt régissant les avantages des employés, ce dernier est imposé sur la valeur marchande de l'avoir propre transféré et sur la valeur locative théorique attribuée à l'occupation de la partie de la propriété qui appartient à l'employeur. Parmi les avantages que cela procure à l'employeur, mentionnons les économies salariales, la logique voulant que l'employé accepte des hausses salariales moindres, en retour de cet avantage sur le plan du logement, ainsi que des dégrèvements annuels d'impôt en déductions pour amortissement, et une productivité accrue.

Propriété partagée

Par le financement de participation, les programmes de propriété partagée utilisés au Royaume-Uni et en Australie permettent à l'acheteur de maison d'obtenir ultimement la propriété entière de sa maison par l'acquisition progressive de participations à la plus-value. L'acheteur-occupant obtient un financement hypothécaire pour acheter une participation partielle et paie un loyer sur les participations restantes, qui sont la propriété de l'investisseur. L'occupant parvient à la propriété franche et nette soit en achetant graduellement davantage de participations dans la propriété à la valeur marchande, avec une réduction correspondante du loyer, soit en vendant les participations à la plus-value qu'il a acquises et en utilisant le produit de la vente, qui peut englober les gains de capital, pour financer la mise de fonds sur une autre maison.

Les programmes de propriété partagée sont peu nombreux à l'étranger et font habituellement appel à certaines subventions gouvernementales. Cependant, ils visent également à surmonter les rigidités des systèmes de financement de l'habitation qui découlent de l'incapacité de financer les achats de maisons en fonction de la capacité future de remboursement et, pour cette raison, offrent des possibilités au niveau du marché de l'habitation non aidée.

Pour la plupart, ces programmes sont assortis d'une participation minimale de 25 p. 100 à l'achat initial, avec achats subséquents offerts par tranches de 10 p. 100. Habituellement, l'acheteur-occupant a la responsabilité des travaux d'entretien et de réparation, des taxes, ainsi que des frais d'assurance et de transaction. L'investisseur est attiré par la perspective de gains de capital sur l'aliénation des participations à la mise de fonds et parce qu'il sait que l'occupant a un intérêt direct à entretenir la propriété et est responsable de toutes les dépenses, exception faite de l'amortissement de la dette. Élément plus important, l'investisseur n'a pas à se soucier des sorties de trésorerie négatives.

Prêt hypothécaire sur propriété louée à bail

L'une des formes actuellement permises de participation à la plus-value aux fins de l'assurance LNH est le prêt hypothécaire sur propriété louée à bail. C'est un prêt hypothécaire obtenu à l'égard d'une maison située sur un terrain loué à bail. Le financement de la maison, le terrain et les améliorations à la propriété sont séparés : le terrain appartient à un tiers et est loué par l'emprunteur; le prêteur finance les améliorations au terrain par un prêt hypothécaire sur la propriété louée à bail; le bailleur possède une participation à la mise de fonds dans la propriété sous forme d'un intérêt sur le terrain. Toute appréciation en capital de la propriété pendant la durée du bail échoit au bailleur, bien que le bail puisse contenir une option d'achat à l'intention du locataire. Cela réduit les besoins de liquidités immédiates de l'acheteur locataire, pour l'achat d'une maison, en permettant à l'emprunteur d'offrir en échange l'appréciation de prix future du terrain.

Logements pour retraités

Le financement avec participation à la plus-value pour l'achat de logements de retraités commence à s'implanter au Canada. Les personnes âgées peuvent, par ce moyen, acheter une partie (par exemple, 50 p. 100)

d'un logement et louer la part restante du promoteur ou d'un tiers investisseur. Contrairement aux programmes d'accession progressive à la propriété utilisés à l'étranger, l'objectif ultime de l'occupant est la propriété partielle, et non la propriété entière. À un prix d'achat moindre, cela permet à l'occupant d'obtenir la même sécurité d'occupation qu'un achat pur et simple, tout en lui laissant la possibilité de revendre. Cependant, en retour, le propriétaire-occupant n'a droit qu'à une partie de toute appréciation de la valeur du logement, en proportion de sa participation à la mise de fonds.